

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



A contribuição da Behavioural Law and Economics na definição das Políticas Públicas

Ana Clara de Sousa Alves

Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade de Direito Financeiro e Fiscal

Dissertação de Mestrado orientada pela
Prof.^a Dr.^a Rute Neto Cabrita e Gil Saraiva

2019

Resumo

A investigação em apreço tem por objetivo analisar e constatar como e de que forma é que a utilização de uma abordagem comportamental nas políticas públicas pode contribuir para uma maior eficiência e eficácia das mesmas.

Antes de mais, é necessário atentarmos às três principais funções do Estado e percebermos em que consistem e em que direção têm evoluído. A partir desta análise, importa sobretudo relacionar a intervenção estatal com essas mesmas três funções e em que medida a escolha pública é influenciada por essas nuances.

Por outro lado, necessitamos também de conhecer os principais modelos teóricos relativos às escolhas públicas para que possamos perceber se os mesmos têm atingido os seus objetivos, quais as vantagens e desvantagens de cada um e se há uma verdadeira necessidade de se considerarem novas perspetivas.

Posto isto, e antes de uma análise mais prática, importa conhecermos e descrevermos em que consiste a economia comportamental e a sua diferença da perspetiva mais racional e tradicional da economia, bem como o porquê de a considerarmos mais relevante e eficaz quando aplicada no que diz respeito às políticas públicas do que a perspetiva mais racional. Como tal, serão apresentados os princípios básicos de uma boa arquitetura da escolha bem como as principais vantagens de se aplicar uma perspetiva comportamental nas políticas públicas, contribuindo dessa forma para uma maior eficácia e eficiência das mesmas e uma melhoria das condições de vida dos indivíduos em geral.

Seguidamente, e após este enquadramento mais teórico, verificaremos através de estudos e experiências realizadas quer por instituições internacionais de relevo quer pelos teóricos desta perspetiva, como, quando e em que tipo de políticas públicas a aplicação de uma perspetiva comportamental pode ser mais eficiente e eficaz no que diz respeito ao objetivo que determinada política pretende atingir.

Por fim, a conclusão permitirá perceber se a aplicação de uma perspetiva comportamental nas políticas públicas tem trazido bons e promissores resultados e qual a direção que se prevê que perspetiva aqui em análise venha a seguir.

Palavras-Chave: Arquitetura da Escolha. Estímulos (Nudge). Influenciar os comportamentos. Perspetiva comportamental. Políticas Públicas.

Abstract

The present research has as main objective the analysis and verification of how and in which way the use of a behavioral approach in public policies can contribute to greater efficiency and effectiveness of these policies.

First of all, it is necessary to look at the three main functions of the State and in what they consist and in which direction they're evolving. From this analysis, the question is about the State intervention with these three functions and how the public choice is influenced by it.

On the other hand, we also need to know the main theoretical models regarding public choices in order to verify if they have achieved their objectives, what are the advantages and disadvantages of each and if there is a real need to consider new perspectives.

Given this, and before a more practical analysis, it is important to know and describe the behavioral economy and its difference from the more rational and traditional perspective of the economy, as well as why we consider it more relevant and effective when applied in what it says public policy than the more rational view. As such, the basic principles of a good choice's architecture will be presented as well as the main advantages of applying a behavioral perspective in public policies, thus contributing to a greater effectiveness and efficiency of the same and an improvement of the living conditions of individuals in general.

Then, and after this more theoretical framework, we will verify through studies and experiences carried out both by relevant international institutions and by theorists of this perspective, and when and in what kind of public policies the application of a behavioral perspective can be more efficient and effective in relation to the objective that a certain policy intends to achieve.

Finally, the conclusion will allow us to understand if the application of a behavioral perspective in public policies has brought good and promising results and which direction is expected to be analyzed here.

Keywords: Architecture of choice. Influence behaviours. Nudge. Behavioural Perspective. Public Policy.

Abreviaturas

AACPA – Anotar, avaliar e comparar preços alternativos

Art(s). – Artigo(s)

BIT – Behavioural Insights Team

BM – Banco Mundial

CE – Comissão Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

Ed. - Edição

OCDE – Organização para a cooperação e desenvolvimento económico

PE – Parlamento Europeu

PP/Pág. – Página(s)

UE – União Europeia

Vol. - Volume

Índice

Introdução.....	7
1. Breve resumo histórico da análise económica da intervenção estatal, com ênfase na teoria da escolha pública.....	9
1.1 Função de Afetação	10
1.2 Função de Redistribuição	13
1.3 Função de Estabilização.....	15
1.4 Teoria da Escolha Pública (“Public Choice”).....	17
1.5 Breve Conclusão	18
2. Políticas Públicas.....	19
2.1 Como e porque surgiram as políticas públicas?	20
2.2 Conceito de política pública	22
2.3 Principais Modelos Teóricos das Políticas Públicas	24
2.3.1 As políticas públicas enquanto ciclo ou processo: modelo das etapas e teoria do sistema político.....	24
2.3.4 O Institucionalismo Histórico	35
2.3.5 O Incrementalismo	36
2.3.6 A Teoria do Equilíbrio Pontuado.....	37
2.3.7 O Modelo “Caixote do Lixo”	39
2.3.8 O Modelo Cognitivo/Abordagem das Ideias	40
2.3.10 O Modelo dos Múltiplos Fluxos	42
2.4 Breve Conclusão	45
3. A Teoria da Escolha Racional (Perspectiva da Economia Tradicional) e a Economia Comportamental (Behavioral Law and Economics).....	47
3.1 O Paternalismo Libertário	54
3.2 Arquitetura da Escolha.....	59
3.2.1 Estímulos (“nudge”).....	60
3.2.2 Compreender os mapeamentos mentais.....	62
3.2.3 Opções por defeito ou opção standard	63
3.2.4 Transmitir Feedback.....	65
3.2.5 Os seres humanos cometem erros e tal é inevitável.....	67
3.2.6 Parametrizar escolhas complexas	68
4. Aplicação de uma abordagem comportamental nas Políticas Públicas	70
4.1 O porquê de utilizar uma abordagem comportamental nas Políticas Públicas?	71
4.2 Quem poderá utilizar usar uma abordagem comportamental?.....	79
4.3 Onde e quando utilizar uma abordagem comportamental?.....	82
4.4 Limites e Standards de Atuação	96

5. Conclusão	100
6. Bibliografia	102

Introdução

As políticas públicas em si mesmas, são um assunto já bastante debatido quer pela doutrina nacional publicada quer por periódicos quer por monografias. Contudo a aplicação da perspectiva comportamental na elaboração e implementação de políticas públicas é um tema que ainda não foi discutido e analisado de uma forma muito aprofundada.

A forma como o Estado cumpre as funções de afetação, redistribuição e estabilização que lhe são inerentes é fundamental para a promoção e melhoria do bem-estar do seus cidadãos. Tais funções são influenciadas por inúmeros fatores e implicam que os decisores públicos tenham de fazer escolhas, que mais tarde se veem a revelar umas vezes acertadas e outras não.

Ao longo dos anos têm sido elaboradas e reproduzidas inúmeras teorias e modelos de políticas públicas que procuram ajudar os decisores públicos sobre como devem escolher, elaborar e implementar determinada política pública. Contudo, por norma, estes modelos apenas têm em conta a forma como determinada política é elaborada sem que antes seja analisado o comportamento que resultou numa necessidade em implementar aquela política e que possível fator poderá ajudar a modificar esse mesmo comportamento. Em suma, poder-se-á referir que estes modelos não têm em linha de consideração o comportamento dos indivíduos e apenas procuram obter a solução mais eficaz possível do ponto de vista racional.

Contudo, e como veremos mais à frente, os seres humanos não são racionais nas decisões que tomam, independentemente de se tratar de escolhas mais simples ou mais complexas ou relevantes para a sua vida. Como tal, é necessário equacionar outro tipo de perspectivas para além da perspectiva racional (e tradicional) da economia.

É como consequência da necessidade acima identificada, que surge a economia comportamental que considera que os seres humanos são irracionais e como tal precisam de ajuda para tomarem decisões de forma a que possam retirar benefícios dessa mesma decisão e melhorarem as suas condições de vida. E no seguimento deste trabalho serão identificadas situações em que os seres humanos atuam irracionalmente e como essas mesmas más decisões podem ser eliminadas e/ou as suas consequências minimizadas, através da aplicação de pequenos estímulos que terão como principal efeito a alteração de comportamentos menos eficazes e eficientes das pessoas em geral.

Como tal, durante este trabalho serão analisados vários estudos realizados um pouco por todo o mundo onde a perspectiva comportamental foi aplicada em determinadas áreas das políticas públicas. Poderemos vislumbrar os resultados, em termos de eficiência e eficácia, da aplicação da perspectiva comportamental nas políticas públicas e comparar esses mesmos resultados com os obtidos anteriormente em que a perspectiva comportamental não integrou a elaboração ou a forma de implementação dessas mesmas políticas.

Por fim, teremos todas as evidências para podermos concluir se a perspectiva comportamental é necessária e uma alternativa mais eficiente e eficaz à forma como atualmente as políticas públicas são definidas, elaboradas, implementadas e aceites pelos cidadãos em geral.

1. Breve resumo histórico da análise económica da intervenção estatal, com ênfase na teoria da escolha pública

Como ponto de partida, lançaremos desde já a questão central de todo este resumo histórico: para que serve o Estado?

Segundo a teoria de Musgrave de 1959¹ que corresponde à visão tradicional da resposta acima colocada, o Estado tem o dever de desempenhar três funções: afetação, redistribuição e estabilização. O objetivo da função de afetação é suprimir falhas do mercado no fornecimento de bens públicos e de corrigir efeitos externos (externalidades), para aumentar a eficiência na utilização dos recursos. Já a função de redistribuição, o Estado corrige as desigualdades não desejadas que resultam do funcionamento do mercado, através de impostos progressivos sobre o rendimento, sendo que os cidadãos que auferem mais rendimentos estão sujeitos a taxas médias de imposto superiores e os mais pobres serão beneficiados com transferências a seu favor (rendimento mínimo, subsídio de desemprego) ou com o fornecimento público de serviços a preços inferiores aos custos (habitação social, serviços gratuitos de saúde, de educação, etc.). Por fim, a função de estabilização é concretizada através da política fiscal e da política monetária (intervenção pública), de forma a estabilizar-se as variáveis macroeconómicas nos níveis desejados.² Como tal, segundo esta visão, o poder público é visto como uma entidade capaz de saber como e quando deve atuar para suprir as falhas do mercado através do seu *ius imperium*.

Contudo, devido à dimensão que o Estado atingiu nas economias modernas e à falha das soluções de intervenção de estabilização com base nos modelos de John Maynard Keynes, os economistas têm se vindo a questionar se o Estado também não falha. Tal como mercado também o Estado é imperfeito pois os processos de decisão pública estão sujeitos a diversas imperfeições. E tendo em conta todas estas questões surgiu a teoria da escolha pública (“public choice”) que se afirmou como uma nova abordagem da economia pública, na qual se destaca a análise positiva da atuação do Estado e não tanto no estudo que como este deveria atuar. Em suma, esta nova perspetiva centra-se no sistema político pois é no seu seio que se definem as regras institucionais e em última instância a escolha pública que configura a intervenção estatal. Ademais, tanto

¹ Musgrave, R. - The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.

² Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

Musgrave como Buchanan³, afirmam que esta nova abordagem tem a vantagem de fornecer duas perspetivas diferentes sobre Estado que não são comparáveis, visto que uma delas posiciona o Estado enquanto agente motivado pelo próprio interesse (“homo economicus”) e a outra eleva-o a uma entidade capaz de atuar de forma onisciente (sempre correta e racionalmente).⁴

Posto isto, em seguida procederemos a uma breve análise das três funções do Estado, através de uma abordagem normativa e evolutiva, e ao desenvolvimento histórico da teoria da escolha pública, concluindo-se sumariamente com algumas conclusões.

1.1 Função de Afetação

Iniciaremos este ponto com a seguinte questão que será respondida ao longo desta análise: que bens públicos e quanto de cada um deve ser fornecido pelo Estado?

Segundo os clássicos, a intervenção pública e a fiscalidade apenas deveriam existir em circunstâncias especiais, sendo uma característica essencial deste tipo de análise a separação entre a economia das despesas públicas e a economia dos impostos.

Na obra “An Inquiry into the Wealth of Nations” de Adam Smith, o príncipe tinha três deveres fundamentais: proteger o país de uma invasão externa, proteger cada membro da sociedade da injustiça de outros membros e providenciar a existência de certas instituições de e outros trabalhos públicos.⁵ Apesar de Adam Smith indicar que tanto a defesa como a administração da justiça deveriam ser alvo de intervenção estatal, não explicou o porquê de essas funções terem de ser asseguradas pelo sector público. Por outro lado, já quanto à educação e aos trabalhos públicos, refere que por razões morais deve ser o Estado a fornecer a educação e que o Estado também deve assegurar as instituições e trabalhos públicos que sejam de grande benefício para a comunidade, mas que dada a sua natureza não produzem lucros para compensar as despesas com o fornecimento a um indivíduo ou a um pequeno grupo, e estes não assumirão privadamente a sua provisão.

³ Buchanan, James e Musgrave, Richard - Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State. Foreword by Hans-Werner Sinn. Cambridge: MIT Press, 1999, p. 32-52. [Consult. 8 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: https://www.academia.edu/20954805/James_M._Buchanan_and_Richard_A._Musgrave_Public_Finance_and_Public_Choice_Two_Contrasting_Visions_of_the_State.

⁴ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

⁵ Smith, Adam - An Inquiry into the Wealth of Nations. Lisboa: Tradução efetuada pela Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

Denote-se, contudo, que trinta anos antes Hume já tinha afirmado o seguinte. “dois vizinhos podem chegar a acordo para drenar um pântano, mas mil pessoas não poderão obter esse acordo uma vez que cada uma tentará que sejam os outros a suportar os custos (construindo-se aqui, primitivamente, o conceito de “free-riding”).⁶ No entanto, Hume referia ainda que a sociedade política poderia ultrapassar este problema através da ação dos magistrados cujo interesse seria o de refletir o interesse de todas as partes envolvidas.

Já John Stuart Mill defendia a mínima intervenção do Estado na economia, dividindo as funções do Estado em funções ordinárias e em funções opcionais. Nas funções ordinárias incluíam-se o fornecimento de um sistema legal que assegure a vida, a convivência e os direitos de propriedade. Já as funções opcionais incluíam o cunhar a moeda, a proteção, a iluminação das vias, a construção e manutenção de faróis, de diques, etc. Definiu ainda as três condições em que o princípio do “laissez-faire” poderia ser alvo de interferência: a primeira, quando os indivíduos não tivessem capacidade para avaliar a utilidade de certos produtos, a segunda, quando devido a falhas de informação previsional os indivíduos os cidadãos realizassem contratos irrevogáveis e nesse caso ser necessário implementar restrições ao seu comportamento, e a terceira, no eventualidade de os indivíduos delegarem as suas decisões em gestores que têm interesses diferentes dos proprietários e como tal, fosse necessária regulação.

Para já, daqui retira-se que tanto Adam Smith como Stuart Mill tinham a noção que determinados bens requeriam provisão pública, apesar de darem primazia ao mercado e de afirmarem a ineficiência da atuação pública.

Já em 1886, Wicksell, afirmava que o fornecimento de bens públicos deveria procurar maximizar o bem-estar individual, mas que o Estado deveria também ter uma preocupação de justiça social, admitindo a tributação como necessária ao exercício de redistribuição⁷. Por outro lado, reconheceu o problema de “free-riding”, procurando uma solução permitisse que a partir do sistema político se pudessem produzir resultados ótimos. Como tal e uma vez que a regra da unanimidade era impraticável no que diz respeito à escolha de um conjunto de “partilhas” de fornecimentos públicos e de “preços

⁶ Hume, D. - Of Public Credit. In *Essays, Moral, Political and Literary*. 1ª ed. London: 1882. Vol. I.

⁷ Wicksell, K. – *Perspectiva histórica del pensamiento económico*. Spain: Iberian Journal of the History of Economic Thought, 2016. Vol. 3: nº. 1, p. 27-41.

de imposto”, propôs a aplicação de regras políticas de agregação inferiores à unanimidade, defendendo, contudo, que se deveriam proteger os direitos das minorias.⁸

Posteriormente, Samuelson assumiu que existia uma entidade onisciente conhecedora das preferências individuais dos cidadãos. Segundo o autor, esta entidade tendo em conta as condições de eficiência de Pareto, os recursos disponíveis e a tecnologia, determinava o conjunto de soluções ótimas, cada uma delas envolvendo um misto de “output” de bem privado e de bem público e uma divisão dos mesmos entre os consumidores.⁹ Ou seja, a cada solução iria refletir as diferentes posições em termos de bem-estar para os consumidores, sendo a solução ótima escolhida pela aplicação da função de bem-estar social.¹⁰

Retira-se, desde já, dos modelos apresentados tanto por Wicksell como por Samuelson, a definição de “bens públicos puros”, isto é, de bens cujos benefícios no consumo são não-rivais e assim se mantêm qualquer que seja o número de beneficiários. E como tal, a exclusão como forma de obrigar à revelação de preferências e ao pagamento, seria ineficiente. Daí que a escolha dos mesmos devesse ser realizada através de um sistema de votação.

Já em 1959, Musgrave faz referência pela primeira vez aos “bens de mérito”, que podem ser definidos como aqueles que os cidadãos de determinada comunidade apoiam o fornecimento (como por exemplo a educação, a preservação de monumentos, etc.) como uma obrigação comunitária, ainda que as suas preferências individuais não desejem esse tipo de bens.¹¹

Seguidamente, em 1970 surgiu um artigo de Akerlof relativo aos mercados com informação assimétrica, que veio acrescentar novos dados ao estudo das falhas de mercado. Segundo este autor, ocorre frequentemente que o conhecimento do vendedor é superior ao do comprador, fornecendo ao segundo muitas vezes informações falsas, produzindo-se comportamentos eticamente não desejáveis. Como tal, cabe ao Estado intervir neste tipo de situações através da regulação, penalização e fiscalização, de modo

⁸ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

⁹ Samuelson, P. - The Pure Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics. The MIT Press. Vol.36: nº. 4 (1954), p. 387-389.

¹⁰ Samuelson, P. - Diagrammatic Exposition of Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics. The MIT Press. Vol. 37: nº.4 (1955), p. 350-356.

¹¹ Musgrave, R. - The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.

a que o código “deontológico” mercantil seja respeitado, permitindo um correto funcionamento do mercado.¹²

Em conclusão, retiramos do exposto anteriormente que existem dois tipos de abordagem como vias de resposta à questão lançada inicialmente: a primeira, centra-se na economia do bem-estar e a segunda deu origem á unificação da análise política com a análise económica. Contudo, auspica-se que na atualidade ganhem cada vez mais ênfase á temática da escolha pública num contexto institucional, tendo em conta a evolução e magnitude que os Estados têm vindo a ganhar na sociedade e a correspondente “responsabilidade” que têm no bem-estar individual de cada um dos seus cidadãos que compõem o seu território.

1.2 Função de Redistribuição

O sistema de tributação com base no princípio da capacidade de pagamento está intrinsecamente relacionado com a função de redistribuição. O princípio da capacidade de pagamento é a base da doutrina moderna que se iniciou com John Stuart Mill. Este autor defendia também deveria ser responsabilidade do Estado assegurar a justiça social, para além de proteger a propriedade e a obtenção de ganhos no mercado¹³. Ademais, segundo Stuart Mill, a configuração justa da tributação não deveria proceder do lado da despesa do orçamento de Estado (princípio do benefício), mas deveria basear-se numa regra de justiça social.

Seguidamente Pigou, veio defender que o Estado deveria atuar com o objetivo de maximizar o bem-estar dos seus cidadãos, utilizando para tal a regra de igual sacrifício marginal (tanto no que se refere á retribuição como à satisfação de bens consumidos, um igual sacrifício implica uma tributação progressiva), ou seja, cada cidadão deve ser chamado a contribuir com as despesas do Estado, deve formar a que todos os cidadãos contribuem de forma igualitária¹⁴.

Posteriormente, surgiu a possibilidade de existir um contrato social entre os indivíduos de determinado Estado que permitisse a escolha de uma distribuição justa num contexto de “véu da ignorância”, ou seja, sem que os indivíduos em causa saibam quais as suas

¹² Akerlof, G. - The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 84: nº. 4 (1970), p. 488-500.

¹³ Stuart Mill, John - *Principles of Political Economy* [Em linha]. 2ª ed. New York: D. Appleton and Company, 2009. [Consult. 8 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Mill,%20Principles%20of%20Political%20Economy.pdf>.

¹⁴ Pigou, A. - *A Study in Public Finance*. 3ª ed. Cambridge: Read Books, 2008. ISBN 144-372-276-6.

posições finais. Deste contrato tanto poderia constar os princípios básicos de justiça indicados por Rawls no ano de 1971¹⁵, ou com base na aversão ao risco por parte dos contraentes, como indicaram Buchanan e Tullock no ano de 1962¹⁶. Por outro lado, constaria também do contrato social uma política fiscal corretora que teria em conta as incapacidades existentes ao nível da justiça social do funcionamento do mercado.

Contudo, esta nova perspectiva viria a ser alvo da crítica especialmente de Musgrave, que criticou o facto de utilizarem o “véu da ignorância” para fixarem as bases da justiça social de uma só vez e para sempre num momento inicial. Em resposta, Buchanan alegou que o contrato social era atualizável desde que existisse na sociedade um grande consenso para que tal se concretizasse. No entanto, para Musgrave tal solução era demasiado conservadora porque na prática esse consenso generalizado poderia ser evitado, pois os pequenos grupos privilegiados poderiam tornar impraticável o consenso (o que também foi defendido na teoria da regulação proveniente da escola de Chicago¹⁷), devido à grande influência que exercem junto do poder público. Concluindo, por fim, que a melhor solução que expressa as preferências sociais de redistribuição às quais correspondem as políticas sociais, é o sistema político democrático tal funciona atualmente¹⁸.

Em suma, na atualidade, o método mais utilizado pelos Estados para implementar a redistribuição é o lançamento de impostos progressivos sobre o rendimento, no qual os indivíduos que auferem mais rendimento estão sujeitos a taxas médias de imposto superiores. Por outro lado, os cidadãos mais pobres beneficiam de transferências a seu favor (rendimento mínimo, subsídio de desemprego) ou do fornecimento público de serviços a preços inferiores aos custos (habitação social, serviços gratuitos de saúde, de

¹⁵ Rawls, J. - A Theory of Justice [Em linha]. Rev. Ed. Cambridge: Harvard University Press (1999). ISBN 0-674-00077-3. [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível em: http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_3641.pdf.

¹⁶ Buchanan, J. e Tullock, G. - The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy[Em linha]. Michigan: University of Michigan Press (2004). [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível em: http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf.

¹⁷ Stigler, G. - The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2007. Vol.2, p. 3-21.

¹⁸ Buchanan, James e Musgrave, Richard - Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State. Foreword by Hans-Werner Sinn. Cambridge: MIT Press, 1999, p. 32-52. [Consult. 8 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: https://www.academia.edu/20954805/James_M._Buchanan_and_Richard_A._Musgrave_Public_Finance_and_Public_Choice_Two_Contrasting_Visions_of_the_State.

educação, etc.)¹⁹. Ademais, devem ser escolhidos instrumentos de redistribuição que provoquem o mínimo de custo de eficiência, de forma a que se mantenha a equidade da mesma. Relativamente à doutrina atual, esta tem se centrado na análise dos problemas que o sistema democrático apresentar no que diz respeito à representação das preferências sociais dos indivíduos.

1.3 Função de Estabilização

A partir da revolução “keynesiana” do ano de 1930, que a função de estabilização foi incluída no exercício de políticas e tornou-se no centro da análise macro da economia. Contudo, atualmente a teoria económica colocou de parte os modelos desenvolvidos no contexto da análise “keynesiana” devido á fragilidade dos pressupostos desenvolvidos.

Os efeitos orçamentais no emprego começaram a ser alvo de estudo a partir da publicação da obra “Teoria Geral do Rendimento e do Emprego”, de Keynes no ano de 1936²⁰. A teoria acima elencada centrava-se no pressuposto de que o emprego dependia do nível de procura agregada e que sendo a política orçamental um fator direto da procura agregada, o Estado assumia um papel determinante no nível de emprego. Em consequência do acima descrito, existiria uma pressão contínua para o excesso de poupança e estagnação, sendo necessária uma atuação expansionista orçamental para manter o elevado nível de emprego. Ou seja, a política orçamental seria o instrumento certo para solucionar o problema do desemprego pois a escassa procura não poderia ser ultrapassada por ajustamentos automáticos do mercado. Por outro lado, os salários seriam rígidos à descida e seriam acompanhados por baixas de preços sem que aumentasse a procura em termos reais. Também as taxas de juro e o aumento da oferta de moeda seriam absorvidos por uma liquidez infinitamente elástica. Como tal, o aumento dos gastos por parte do poder público geradores dos défices públicos, financiados pela criação de moeda (evitando os efeitos deflacionários do aumento de impostos), surgia como o meio ideal de fomentar a procura e restaurar o pleno emprego²¹. Dessa forma, as finanças públicas teriam de responder não só a falhas de

¹⁹ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

²⁰ Keyne, J. - The General Theory of Employment, Interest and Money. Adelaide: The University of Adelaide Library, 2003. [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://cas2.umkc.edu/economics/people/facultypages/kregel/courses/econ645/winter2011/generaltheory.pdf>.

²¹ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

mercado seletivas no fornecimento de bens públicos, mas também a uma falha mais geral de nível macro na manutenção do nível pleno de emprego.

Este modelo foi colocado “à prova” durante a Segunda Guerra Mundial e nas duas décadas seguintes, caracterizada pelo aumento gigantesco do PIB e de um grande aumento da dimensão dos orçamentos públicos, mostrando-se eficaz.

Porém a partir da década de 50, esta teoria conheceu a oposição do movimento “Monetarista”, encabeçado por Milton Friedman²². A principal diferença entre os dois movimentos era respeitante à rapidez e eficácia do mecanismo de equilíbrio do mercado: os “Keynesianos” questionavam a capacidade dos preços para estabilizarem a economia pois esta era instável devido à “animal spirits” que tornavam os agentes irracionais, e por outro lado, os “Monetaristas” defendiam que os agentes eram sempre racionais e em consequência disso, no equilíbrio da economia.

A partir daqui os modelos de equilíbrio geral puderam ser resolvidos em termos dinâmicos e permitiram incluir a incerteza. No ano de 1976 nasceu a “nova escola clássica” através de uma crítica de Robert Lucas, em que o autor afirmou que os modelos econométricos macroeconómicos, representados por sistemas de equações, não podiam ser utilizados para avaliar os efeitos de várias linhas de política, uma vez que ao alterar as políticas, os cidadãos iriam reagir alterando os parâmetros das equações²³. Tendo em conta esta crítica, os novos modelos da “nova escola clássica” partiram da seguinte questão chave: se os agentes são racionais e os mercados equilibram, porque razão existem ciclos económicos? A esta questão, a “nova escola clássica” respondeu que os ciclos económicos são vistos como o resultado da resposta racional dos agentes a choques contínuos, em mercados equilibrados.

No entanto, atualmente a teoria da economia agregada (quer a clássica quer a “keynesiana”) procura uma nova abordagem onde os fundamentos microeconómicos sejam decisivos e explicativos. Contudo, é ainda hoje aceite que a política orçamental afeta o investimento e a poupança, uma vez que os impostos, os subsídios e a despesa pública vão influenciar as decisões dos agentes. Por outro lado, é também um dado

²² Milton Friedman – Capitalismo e Liberdade. Coimbra: Actual Editora, 2014. ISBN 978-9-89-694080-5.

²³ Lucas, Robert - Econometric Policy Evaluation: A Critique. Journal of Monetary Economics: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1976. Vol. 1, p. 19-46. [Consult. 31 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167223176800036>.

adquirido, que a atividade económica influencia a política orçamental e fiscal, o que leva à constante reformulação das políticas num contexto dinâmico²⁴.

1.4 Teoria da Escolha Pública (“Public Choice”)

Antes dos anos 50 do século XX, assumia-se que o Estado era onisciente escolhendo sempre a melhor opção segundo o interesse dos seus cidadãos, não sendo necessário questionar tais escolhas. Por outro lado, o processo político era negligenciado como meio de agregar as preferências individuais e transformá-la na escolha social racional. Tal entendimento encontrava-se de acordo com as duas teorias dominantes à data: teoria da personalidade e da cultura e teoria da psicologia social. A teoria da personalidade e da cultura defendia que as estruturas sociais e as políticas públicas das diferentes sociedades eram explicadas em termos do “carácter nacional” de fatores culturais, de personalidade-modelo que influenciaria o papel dos membros da sociedade²⁵. Já a teoria da psicologia social defendia que as atitudes e valores são variáveis explicativas importantes nas escolhas eleitorais, na moral dos militares, nas reações ao marketing e em muitos outros tipos de comportamentos sociais²⁶.

Posteriormente (a partir do ano de 1960), surgiu a teoria da escolha pública que aplicava a metodologia a ciência económica ao estudo da política. A grande rutura face às abordagens anteriores reside no abandono da importância dos valores na explicação da escolha racional: cada indivíduo atuará racionalmente segundo as suas preferências, de forma a satisfazer os seus interesses. Assim sendo, os fenómenos sociais derivam das propriedades e comportamentos dos indivíduos que regem pela maximização de benefícios e minimização de custos e o sistema político é uma espécie de “tradutor” das preferências sociais, transformando-as em escolha pública²⁷. Contudo, a metodologia da racionalidade individual não garante que as decisões do poder público sejam sempre racionais pois os resultados coletivos das interações entre indivíduos nem sempre correspondem aos interesses prosseguidos por estes, sendo muito provável obter-se resultados paradoxais, que poderão ser vistos como “irracionais” do ponto de vista

²⁴ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

²⁵ Apud Linton, Ralph – Science of Man in the world crisis (1945).

²⁶ Likert, Rensis - Human Organization: Its Management and Value (1967).

²⁷ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

coletivo²⁸. E por outro lado, nem sempre os comportamentos individuais se podem explicar segundo o paradigma da racionalidade, pois os indivíduos estão envolvidos numa experiência que condiciona as suas atitudes e escolhas. Ou seja, uma visão demasiado estrita da racionalidade não consegue justificar o simples ato de votar pois a possibilidade de um indivíduo influenciar o resultado é ínfima e como tal, a inclusão na análise de fatores de carácter menos individualista (éticos, sociológicos, etc.) permite fornecer um complemento à abordagem do “homo-economicus” dos agentes em sociedade.

Em suma, importa referir que apesar de a abordagem “public choice” ainda necessitar de um maior desenvolvimento e estudo, o seu grande “mérito” foi o de tornar endógeno o sistema político no estudo da intervenção do Estado, a qual para ser compreendida envolve a economia das decisões individuais, em conjunto com as influências não-neutras do contexto político na escolha pública²⁹. Por outro lado, na perspetiva tradicional os burocratas e políticos agiam sempre de acordo com o interesse da sociedade em geral e, segundo a abordagem seguida pela teoria da escolha pública os interesses individuais do decisor público são tidos em conta aquando da decisão da melhor opção pública a implementar. Contudo, urge o surgimento de uma nova perspetiva que inclua uma perceção científica mais global e real da escolha pública.

1.5 Breve Conclusão

Após a breve resenha histórica acima elencada, podemos concluir que existiu uma clara evolução relativamente à intervenção estatal na sociedade, nomeadamente no que se refere à escolha pública, e profundamente estudada pela ciência económica.

Inicialmente, o Estado era visto de um ponto de vista mais minimalista, que só era chamado a intervir quando tal era absolutamente necessário e imprescindível, como no caso das falhas de mercado pois estas tinham um efeito “perturbador” em toda a organização social do Estado. Com o avançar dos anos e da ciência económica que estuda a intervenção do Estado, conseguimos perceber como se passou de uma perspetiva em que a intervenção pública se relacionava diretamente com questões de funcionamento do mercado (o decisor público atuava para suprir lacunas do mercado,

²⁸ Arrow, K. - Social Choice and Individual Values. New York: Chapman & Hall, 1951. [Consult. 31 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf>.

²⁹ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

dando primazia a valores como a justiça social corrigindo as suas estratégias para a obtenção do equilíbrio) para uma perspetiva em que a interação entre todos os cidadãos de um determinado Estado se submetem à lógica mercantil de produção de equilíbrio³⁰.

Atualmente, a economia política e a ciência económica têm vindo a atuar em conjunto, uma vez que a ciência económica deixou de apenas se restringir à escolha privada e se tem afirmado como a ciência da escolha, seja ela pública ou privada. Contudo, o estudo da escolha racional, que encontra a sua razão de ser no individualismo metodológico (ou seja, a escolha feita pelos decisores públicos não é influenciada pelos seus próprios valores nem pelos dos grupos sociais ou da sociedade que representam), é uma questão que não se encontra irreversivelmente resolvida.

Posto isto, e apesar de se ter tentado tornar a ciência económica a mais exata e objetiva possível, baseada na escolha racional do poder público, tem se vindo a concluir que é preciso algo mais. É necessário reintroduzir novos aspetos que ajudem a fundamentar a escolha pública, como por exemplo, o contributo dos valores pessoais de cada um de nós no estudo da interação social, sem que isso leve a um corte radical com o que até aqui foi estudado e realizado.

Nesta nova conceção, será imperioso o contributo de ciências como a Economia, o Direito, a Psicologia e a Escolha Pública (enquanto uma disciplina autónoma), mais concretamente o contributo da Economia Comportamental (Behavioural Law and Economics). A Economia Comportamental irá permitir um novo e melhor entendimento de como se processa na realidade a escolha do decisor público e dos cidadãos em geral, fornecendo instrumentos indispensáveis para que a decisão escolhida seja a melhor em termos de eficácia e eficiência, como poderemos comprovar mais á frente neste trabalho.

Posto isto e em suma, podemos concluir que a Behavioural Law and Economics será o novo “ex-líbris” no estudo da escolha pública.

2. Políticas Públicas

Nas últimas décadas temos assistido a um ressurgimento da importância das políticas públicas, nomeadamente em se estudar e entender as regras e modelos que influenciam a decisão (englobando também o processo de avaliação, elaboração e implementação da

³⁰ Cruz, José Neves - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

mesma) do decisor público aquando das escolhas que realiza e se repercutem nas vidas dos seus cidadãos.

Como tal, iniciaremos subtema do trabalho em apreço por uma breve consideração histórica que passaremos a expor.

2.1 Como e porque surgiram as políticas públicas?

O estudo académico das políticas públicas surge nos Estados Unidos da América, sem qualquer conexão com as bases teóricas que definem o papel do Estado, avançando imediatamente para o estudo das ações realizadas pelo Estado enquanto decisor público. Por outro lado, já na Europa o estudo das políticas públicas surgiu no seguimento das teorias explicativas do papel e importância do Estado e de do governo enquanto instituição constituinte do Estado e principal produtor executor de políticas públicas³¹.

Inicialmente as políticas públicas eram enquadradas segundo três perspetivas diferentes: a primeira, considerava que as políticas públicas estudavam as instituições tendo em conta que estas eram fundamentais para limitar a tirania e os “gostos” inerentes ao ser humano, para a segunda, as políticas públicas eram como uma virtude cívica junto das instituições locais que promoveriam o “bom” governo e por último, a terceira perspetiva vislumbrava as políticas públicas como um ramo da ciência política que permitiria entender como e o porquê de os governos optarem por determinadas ações.

Por outro lado, os governos só na sequência da Guerra Fria (que ocorreu entre os períodos que medeiam os anos de 1947 e 1991) é como começaram a usar como uma ferramenta das suas decisões as políticas públicas, utilizando as mesmas para dar respostas às consequências que resultaram da Guerra e urgiam ser resolvidas. Robert MacNamara foi o responsável por introduzir no governo dos Estados Unidos da América o conceito em apreço, pois no ano de 1948 criou a RAND Corporation, uma organização não governamental financiada através de recursos públicos e que foi considerada a percussora dos think tanks (é uma espécie de instituição subsidiada pelo Estado que junta especialistas de diferentes áreas que estudam, analisam e discutem questões de relevância política e económica e procuram com isso encontrar soluções para essas mesmas questões).

³¹ Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.

Por outro lado, os principais responsáveis pelo conceito e existência de políticas públicas foram H.Laswell, H.Simon, C. Lindblom e D. Easton.

O primeiro, H.Laswell, criou o conceito de análise da política pública no ano de 1930, de forma a relacionar os estudos produzidos pelos acadêmicos e as tomadas de decisão dos governos e promovendo o diálogo entre todos os intervenientes.

Já H. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos no ano de 1957, defendendo que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada na medida em que ocorrem frequentemente problemas como lidar com informação incompleta ou imperfeita, terem de decidir num escasso período de tempo, de terem de lidar com os seus próprios interesses e o dos cidadãos que representa, etc. Contudo, advoga que a racionalidade pode ser maximizada até um aceitável através da criação de estruturas que enquadre e modele os comportamentos dos decisores de forma a que atinjam os resultados desejados.

Por outro lado, C. Lindblom pôs em causa a primazia dada à racionalidade pelos outros dois autores, propondo outras variáveis para a formulação e análise das políticas públicas, como as relações de poder e a sua integração entre as diferentes fases do processo de decisão. Ou seja, para além da análise de questões relacionadas com a racionalidade, seria também importante dar relevância ao papel do processo eleitoral, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse (lobby).

Por fim, D. Easton definiu o conceito de política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Afirmou ainda, que as políticas públicas recebem frequentemente “inputs” dos partidos políticos, da comunicação social e dos grupos de interesse, que acabem consequentemente por influenciar os resultados e efeitos dessas mesmas políticas³².

Em suma, pode-se concluir que objetivo das políticas públicas está na identificação do problema que essa mesma política visa corrigir, nomeadamente de como esse problema surgiu no sistema político e na sociedade em geral, e como e quais as regras que irão modelar a decisão e implementação da política pública.

³² Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.

2.2 Conceito de política pública

De forma sucinta podemos definir política pública como as ações ou medidas da responsabilidade do Estado e formuladas pelos governos, por oposição ao que é provido aos cidadãos pelo mercado.³³ Como refere Ricardo Caldas, “as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais e municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”³⁴.

Como não seria de estranhar existem inúmeros conceitos e definições de política pública, como tal será importante elencar de seguida as principais definições utilizadas de forma a entendermos melhor a abrangência e importância deste conceito.

Autores como Thomas Dye³⁵, Scott Furlong e Michael Kraft³⁶ definem política pública como a ação dos governos para resolver determinada questão ou problema na comunidade que afeta o dia-a-dia dos cidadãos, mas também podem incluir as inações dos governos, ou seja, quando decidem não interferir em relação a determinado problema social, deixando essa função nas “mãos” do mercado.

Já para Theodoulou³⁷, que considera que são igualmente importantes tanto as ações como as inações exercidas pelos decisores públicos, as políticas públicas correspondem às ações e inações dos governos, que se concretizam em decisões com o intuito de manter o equilíbrio social³⁸. No fundo, as decisões políticas consubstanciadas em ações e/ou políticas específicas podem ser consideradas como estratégias que tem uma determinada finalidade, mas que também se encontram condicionadas por um conjunto de valores, ideias e conjunturas dos próprios decisores públicos.

³³ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

³⁴ Caldas, Ricardo Wahrendorff (coord.) - Políticas Públicas: Conceitos e Práticas, Série Políticas Públicas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Nº. 7. [Consult. 6 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%A9BLICAS.pdf>.

³⁵ Dye, Thomas R. - Understanding Public Policy. 13ª ed. Londres: Longman and Pearson Education, 2011.

³⁶ Kraft, Michael E., e Scott Furlong - Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives. 3ª ed. Washington DC: CQ Press, 2010.

³⁷ Theodoulou, Stella Z., e Matthew A. Cahn. (orgs.). Public Policy: The Essential Readings. 2ª ed.: Pearson, 2012. ISBN: 978-020-58-5633-6.

³⁸ Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete. Introdução à teoria da política pública. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, p. 21-42. [Consult. 6 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/261021848_Introducao_a_teorica_da_politica_publica.

Contudo, para Jenkins³⁹ as políticas públicas têm de ser perspectivadas para além de meros outputs, de forma a que não se percam as dinâmicas dessas mesmas políticas. Por outro lado, para Salisbury⁴⁰ as políticas públicas são decisões autoritárias e sancionatórias tomadas pelos governos, pois considera que as ações e os comportamentos dos decisores públicos poderem ser exercidos de acordo com um objetivo concreto que guia todas as decisões políticas.

Por fim, o autor John Kingdon⁴¹ defende que as políticas públicas são um processo que inclui a definição de uma agenda, onde se têm em consideração determinados problemas em detrimento de outros e a especificação de alternativas de onde se podem retirar soluções, terminado com uma escolha autoritária por parte do decisor público, e que normalmente se consubstancia na criação de normativos legais que irão culminar com a implementação da decisão anteriormente encontrada.

Posto isto, e tendo em conta a panóplia de conceitos elencados, podemos concluir que a definição que melhor sintetiza o conceito de políticas públicas é a formulada por Theodoulou no ano de 2005, tendo em conta que engloba as ideias fundamentais de todos os autores supra indicados. Assim sendo, para Theodoulou⁴² o conceito de política pública deve incluir o seguinte: distinguir as ações e as inações do governo (pois é igualmente importante aquilo que o governo faz como aquilo que não faz), o processo de decisão deve envolver todos os diferentes níveis de governação e não apenas o decisor público, as políticas públicas não se devem apenas restringir à legislação, ou seja, devem-se também formalizar através de ações, programas, regras e regulamentos promovendo assim ações subsequentes de implementação e fiscalização das medidas concretas exercidas, deve ter um objetivo e finalidade específica e deve definir-se a política pública de curto ou longo prazo consoante as exigências da mesma.

Podemos então concluir, que as políticas públicas têm um conjunto intrínseco de características que passaremos a descrever em seguida: têm em atenção os diferentes interesses envolvidos tendo sempre em conta que os recursos são escassos, estabelecem

³⁹ Jenkins, Williams I. - Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. Chicago: American Journal of Sociology, 1980. Vol. 85, nº. 5. ISBN 978-031-26-1998-7.

⁴⁰ Salisbury, Robert H. - The analysis of public policy: a search for theories and roles. Public Policy: The Essential Readings. New Jersey, Prentice Hall, 1995. P. 34-37.

⁴¹ Kingdon, John - Agendas: Alternatives and Public Policies. 2ª ed. Nova Iorque: Longman, 2003.

⁴² Theodoulou, Stella Z., e Matthew A. Cahn. (orgs.). Public Policy: The Essential Readings. 2ª ed.: Pearson, 2012. ISBN: 978-020-58-5633-6.

incentivos para a ação coletiva cooperação de todos os cidadãos que seriam irracionais caso não houvesse uma intervenção e influência do decisor público, impossibilitam comportamentos inconcebíveis de uma perspetiva moral, proporcionam proteção de uma atividade de um determinado indivíduo ou grupo social, promovem atividades essenciais para o governo e proporcionam diretamente benefícios para os cidadãos que representam. Contudo, existem ainda inúmeras questões por responder e resolver, como por exemplo “quem recebe o quê, quando e como?” ou “quem ganha o quê, porquê e que diferença faz?”⁴³, e que só terá uma resposta cabal após a realização de novos estudos, análises e avaliações de políticas públicas, entretanto concebidas, num futuro que esperamos que esteja próximo.

2.3 Principais Modelos Teóricos das Políticas Públicas

Em seguida, iremos referir sucintamente os principais modelos teóricos das políticas públicas. Refira-se ainda que poderemos distinguir os diferentes modelos teóricos tendo em conta que uns partem da conceção de políticas públicas como o resultado de um conjunto de interesses, e outros com dão preponderância às ideias como base e principal influência das decisões políticas.

2.3.1 As políticas públicas enquanto ciclo ou processo: modelo das etapas e teoria do sistema político

A denominada teoria do processo é uma das teorias mais utilizadas no estudo das políticas públicas, pois explicita como se formam as políticas públicas, conduzindo os analistas a partir da identificação de um problema até à formulação e implementação de uma determinada política que resolva o mesmo. Esta teoria, que mais tarde veio a ser designada por teoria dos sistemas políticos, foi criada por Harold Lasswell (no ano de 1951) o qual decompôs o processo em apreço nas seguintes fases: inteligência (1ª fase), promoção (2ª fase), prescrição (3ª fase), invocação (4ª fase), aplicação (5ª fase), conclusão (6ª fase) e avaliação (7ª fase)⁴⁴. Podemos, contudo, considerar que este modelo teórico parte da afirmação de que uma determinada política surge através de um “pensamento” lógico, ou seja, uma questão ou problema percorre todo o sistema

⁴³ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

⁴⁴ Theodoulou, Stella Z., e Matthew A. Cahn. (orgs.). Public Policy: The Essential Readings. 2ª ed.: Pearson, 2012. ISBN: 978-020-58-5633-6.

político de forma processual, desde a sua entrada até à escolha e implementação da decisão final.

Refira-se ainda, que apesar deste modelo da teoria do processo ser bastante criticado, é ainda hoje muito utilizado no estudo do policy-making (processos de produção de políticas públicas).

Em suma, este modelo teórico propõe que analisemos um conjunto de parâmetros que consideram que o processo de formação de políticas públicas segue as seguintes etapas: identificação do problema (1ª etapa), agendamento (2ª etapa), formulação (3ª etapa), implementação (4ª etapa) e avaliação da política (5ª etapa).



Fonte 1- Duarte, Alexandra, Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009. Setembro, 2015. Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

Figura 1 - Processo de formação de políticas públicas de acordo com a perspectiva das etapas

A fase da “identificação do problema” situa-se no momento em que um determinado problema chega ao conhecimento do governo e é a partir desta etapa que se inicia o processo de formação de uma determinada política pública. Esta “identificação do problema”, ou seja, a consciência de que é necessário solucionar ou dar resposta a determinada questão, é na maioria das vezes desencadeada por elementos externos ao governo, nomeadamente por grupos de interesse, pela oposição política, por membros da opinião pública ou por organismos internacionais. E é a partir deste momento que se formulam as respostas às seguintes questões: quais os problemas que entram na agenda política e porquê? E qual a razão para que os outros problemas não sejam considerados?

Após ser dada a resposta às duas questões supra apresentadas, inicia-se a segunda etapa do processo de formação de políticas públicas: a etapa do agendamento. Nesta etapa, são enumerados os problemas e as questões consideradas pelo governo e por outros elementos importantes na tomada de decisão. Contudo, e como é evidente, o governo não pode ter em consideração todos os problemas que afetam determinada sociedade pois tal seria inoportuno a diversos níveis. E conseqüentemente, nem todas as questões entram na agenda política e nem todas aquelas que entram irão ter como resultado final a execução de uma determinada medida política. É extremamente necessário que o governo faça escolhas e gradue as necessidades e prioridades de cada problema. Como salienta Subirats “na formação do programa ou agenda de ação dos poderes públicos num determinado momento se concentra toda a complexa problemática de definição dos problemas, agregação de interesses e sua representação e organização. A agenda mostra-nos qual é a percepção dos poderes públicos, num momento concreto, sobre o que deve ser resolvido”⁴⁵.

Já Enrique Saraiva define a etapa de agendamento como “o conjunto de processos que conduzem a que determinados temas e assuntos adquiram o estatuto de problema e público. Ou seja, é o processo através do qual determinadas temáticas são consideradas para tratar e solucionar e outras terão de cair e não ter resposta por parte do Estado”⁴⁶. Por outro lado, para Jorge Monteiro a fase de agendamento surge em “sequência à identificação, através das fases de reconhecimento e diagnóstico, chega-se a uma elaboração mais complexa da política: o desenvolvimento de soluções. Boa parcela do tempo e dos recursos humanos e materiais no processo decisório costuma concentrar-se nesta fase”⁴⁷.

Na fase de agendamento, aquilo que se retira como mais importante, é a passagem da agenda sistêmica, ou seja, a passagem de determinado problema por parte de

⁴⁵ Subirats, Joan - Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, vol. 1, p. 21-42. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1256/1/cppv1_0301_subirats.pdf.

⁴⁶ Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete. Introdução à teoria da política pública. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, p. 21-42. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/261021848_Introducao_a_teor_da_politica_publica.

⁴⁷ Monteiro, Jorge Vianna - O processo decisório de política. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, vol. 1, p. 269-288. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1258/1/cppv1_0402_monteiro.pdf.

determinado grupo de interesse ou público-alvo para agenda institucional do governo (agenda formal do governo).

A fase seguinte do processo, fase de formulação de políticas, surge na sequência da fase de agendamento (etapa onde se identifica os problemas e se desenvolvem alternativas de resoluções dos mesmos) e resulta na seleção e adoção de uma solução de entre as alternativas previstas, expondo-se quais as ações a adotar. Como bem referem Baptista e Rezende, trata-se “de um momento de diálogo entre ações e intenções⁴⁸”.

A implementação representa a execução da medida de política, o que obriga à definição de um conjunto de objetivos e metas a atingir com a solução escolhida, bem como a alocação de recursos para levar a efeito a concretização da mesma. Os recursos a serem utilizados para o efeito podem ser financeiros, humanos ou de outra natureza, desde que a sua finalidade seja a intervenção e resolução do problema identificado numa fase anterior. Em suma, esta etapa pode resumir-se na ação do governo no intuito de resolver o problema anteriormente identificado, pondo em prática e concretizando a alternativa escolhida. No fundo, trata-se da concretização na prática das decisões tomadas pelos decisores políticos nas etapas precedentes.

Como tal, pode-se enquadrar este ponto de vista como uma implementação de tipo top-down, em que os decisores políticos têm o poder de controlar, dividir e delegar responsabilidades nos demais intervenientes localizados nas organizações ou instituições diretamente relacionadas com o problema e a solução a adotar. Por outro lado, existem analistas que têm um entendimento diferente quanto à implementação de uma política pública, afirmando que essa implementação pode ser do tipo bottom-up, ou seja, envolvendo negociação e a construção de um consenso junto do público-alvo dessas mesmas políticas⁴⁹.

Em seguida, surge a etapa da avaliação, que corresponde à última fase do processo de formação de uma política pública. Contudo esta etapa é muito controversa e alvo de inúmeras considerações pelos críticos desta teoria, tendo em conta a avaliação está presente um pouco por todas as fases do processo de formação de uma política pública e não apenas na fase final desse mesmo processo. Posto isto, foram identificados três tipo

⁴⁸ Baptista, Tatiana e Rezende, Mônica - A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. Brasil: A ideia de Ciclo da Política Pública, 2011. P. 138-172. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: <http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>.

⁴⁹ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

de avaliação possíveis: ex-ante, on-going e ex- post⁵⁰. O primeiro tipo de avaliação consiste no levantamento de informação e realização de estudos para basear determinada decisão política. Por outro lado, já o segundo tipo consiste numa metodologia de acompanhamento da formação da própria política. E por fim, o terceiro tipo de avaliação avalia a medida após a sua implementação, captando o impacto que a mesma tem junto do público-alvo.



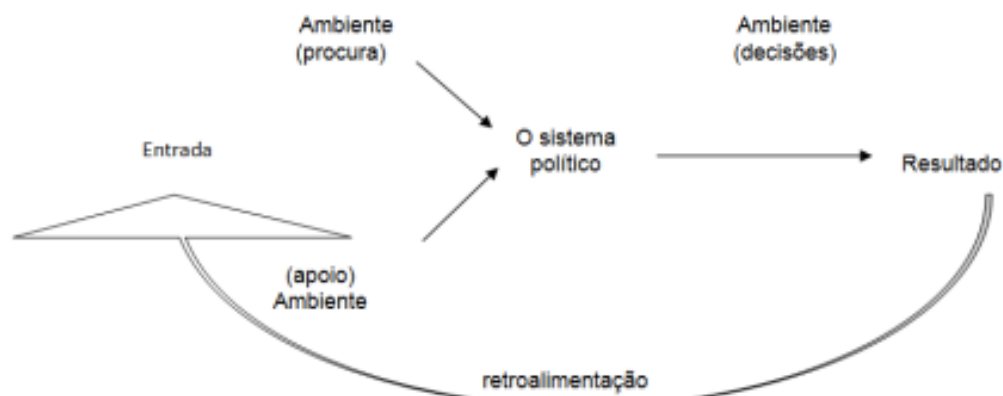
Fonte 2- Starling (1988)

Figura 2- Processo de formação de políticas públicas

Mais tarde, e tendo por base o modelo das etapas, Easton aplica esse mesmo modelo à teoria dos sistemas, transformando a teoria das etapas mais dinâmica e cíclica, ganhando mesmo a denominação de teoria do ciclo político. Segundo esta nova perspetiva de David Easton, “os sistemas políticos são como sistemas biológicos [...] e existem em um ambiente que contém uma variedade de outros sistemas, incluindo sistemas sociais e sistemas ecológicos”⁵¹, e como tal, o processo político também deverá ser considerado como um modelo de input e output (como demonstrará a figura infra).

⁵⁰ Capucha, Luís, et al. - Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. Sociologia, Problemas e Práticas [Em linha]. V.22 (1996), p. 9-27. [Consult. 10 de Fevereiro 2019]. Disponível na internet: <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/18/176.pdf>.

⁵¹ Easton, David - A Systems Analysis of Political Life. Chicago: University of Chicago Press, 1979. ISBN 978-022-61-8016-8.



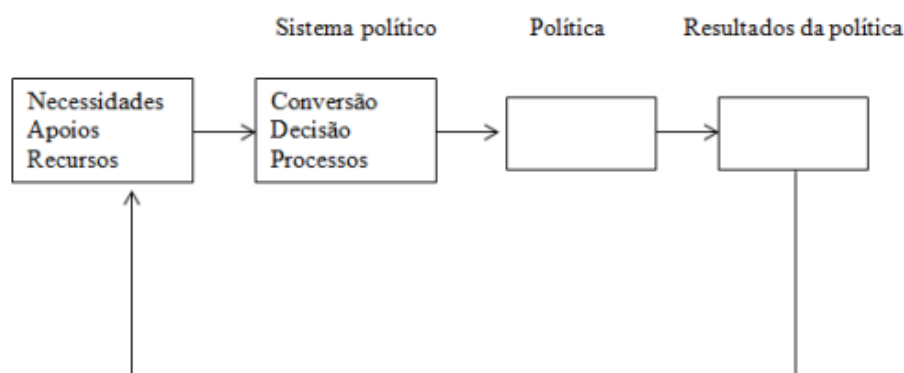
Fonte 3- Theodoulou (1995), baseado em Easton (1965)

Figura 3- Modelo do Sistema Político

Esta aplicação da teoria dos sistemas á análise das políticas públicas, permite perceber o sistema político de forma análoga aos sistemas biológicos, onde se estabelecem relações de feedback entre inputs e outputs, enquanto um processo contínuo⁵². De certa forma, esta nova teoria vislumbra as políticas públicas como um sistema político que responde á procura proveniente de todo o ambiente envolvente, não se findo o processo de formação da política pública com a decisão política adotada, mas prosseguindo o mesmo até à sua implementação e concretização do público-alvo de determinada sociedade, podendo ser reequacionada, desencadeando como tal o início de todo o processo.

Esta nova teoria não é de fácil compreensão e aceitação pelos críticos, uma vez que os seus defensores baseiam a sua teoria numa estabilidade hipotética do sistema político que muitas vezes não se verifica, mas não se lhe pode invalidar a utilidade desta mesma perspectiva, uma vez que permite uma melhor compreensão da relação entre os diferentes intervenientes e instituições no processo político.

⁵² THEODOULOU, Stella Z. - How public policy is made. Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. P. 86-96.



Fonte 4 - Baseado em Jenkins (1993)

Figura 4- Modelo sistêmico do processo político

Em forma de síntese, importa agora elencar as vantagens e limitações deste modelo teórico.

Como tal, podemos destacar os seguintes aspetos positivos:

1. Permite compilar, organizar e sintetizar um conjunto de estudos empíricos em políticas públicas, colocando à disposição instrumentos que funcionam como um auxílio para a compreensão do processo político, tendo de acordo com essa perspetiva uma função heurística.
2. Possibilita a realização de estudos empíricos, ainda que diretamente relacionados a uma determinada etapa e não no seu mapeamento;
3. Permite captar as complexidades, bem como os fatores que determinam os resultados do processo político;
4. Funciona como uma referência para as políticas públicas no que diz respeito aos assuntos mais genéricos;
5. É muito utilizado como forma de orientação na estruturação do material empírico.

Importa ainda realçar, que para além das inúmeras vantagens do ponto de vista da pesquisa empírica, o importante papel que representa numa perspetiva teórica, pois permite a compilação de diferentes conceções teóricas e como uma forma de comunicação e interligação entres as mesmas.

Contudo não podem deixar de ser considerados os aspetos menos positivos. Em primeiro lugar, esta perspetiva não teve grandes desenvolvimentos, quer em termos analíticos quer em termos teóricos.

Por outro lado, esta perspetiva foi alvo de algumas críticas, que seguidamente passarei a elencar. Jenkins referiu que “nenhum problema se move através do sistema político de uma forma processual desde o ponto de entrada, através da decisão e implementação, até uma escolha final ser feita para prosseguir ou terminar um curso de ação”⁵³. Também Monteiro referiu que “a tramitação de uma política em seu processo de formação não é necessariamente linear, ou seja, é frequente a ocorrência de loops (...) quando então uma ou mais fases do processo de decisão podem-se alongar indefinidamente”⁵⁴.

Como tal, conclui-se que a perspetiva processual apresentada se assume como uma representação de tipo-ideal, sendo poucas as políticas públicas que efetivamente podem seguir este procedimento. Esta mesma crítica foi feita frequentemente por Jann e Wegrich que referiam que “a tomada de decisão no mundo real geralmente não segue esta sequência de etapas distintas, a perspetiva dos estágios ainda conta como um tipo ideal de planeamento racional e tomada de decisão (...) Uma das principais razões do sucesso e durabilidade da tipologia dos estágios é, portanto, ser atrativo como modelo normativo para a formação de políticas de tipo-ideal, racional e baseado em evidências”⁵⁵.

Contudo e por outro lado, na formação das políticas públicas ou no policy-making, são pouca as políticas que seguem uma lógica coerente até serem implementadas. Algo que acontece com alguma frequência é as políticas públicas serem reiniciadas, alteradas, adequadas e muito excecionalmente terminam na totalidade. Acresce que nem sempre se verificam todos os estágios de formação de uma política pública e outras tantas vezes, essas mesmas etapas de formação sobrepõem-se umas às outras⁵⁶.

⁵³ Jenkins, Bill - Policy analysis: models and approaches. In Michael Hill - The Policy Process: A Reader, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheal. P. 34-44.

⁵⁴ Monteiro, Jorge Vianna - O processo decisório de política. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, vol. 1, p. 269-288. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1258/1/cppv1_0402_monteiro.pdf.

⁵⁵ Jann, Kai, e Kai, Wegrich - Theories of the policy cycle. In Frank Fischer et al. - Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, Harrisburg. PA: CRC Press, 2013. P. 43-62.

⁵⁶ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

Como tal, o esquema de etapas/estágios varia consideravelmente tendo em conta o autor que propõe o modelo, bem como a sua aplicação empírica não seguindo muitas vezes etapas causais e consecutivas. Estes tipos de oscilações ocorrem com frequência porque determinadas políticas não seguem um esquema tão estático ou sequencial como o descrito neste tipo de modelo. O que gera consequentemente a crítica de que existe apenas um conjunto restrito de medidas que podem ser descritas de acordo com esta sequencialidade.

O autor Thomas Dye, também considera esta perspetiva bastante reducionista e simplista do que é efetivamente o processo de formação de uma determinada política pública, que normalmente se revela como um processo moroso e complexo. Segundo este autor, a perspetiva em análise o processo político como se este fosse apenas composto por um conjunto de atividades políticas padronizadas.

Por outro lado, no que diz respeito ao valor conceptual desta perspetiva, a mesma revela algumas lacunas sobretudo no que se refere à ausência de explicações causais acerca da transição entre as diferentes etapas de formação de uma política pública. Acresce que a perspetiva aqui apresentada assume a tomada de decisão top-down, quando a formação de algumas políticas não segue uma lógica deste tipo, antes se iniciando pela base (bottom up). O que consequentemente coloca em causa a validade conceptual desta perspetiva.

Por fim, Sabatier vai mais longe nas críticas a esta perspetiva e afirma que esta abordagem não é sequer uma verdadeira conceção teórica, e que a prova disso mesmo é o surgimento de uma pluralidade de teorias de políticas públicas⁵⁷. Posteriormente, os modelos analíticos que o autor enumera e que surgem a partir da crítica a esta perspetiva são: “institutional rational, approach, multiple streams framework, advocacy coalition framework, policy diffusion models e punctuated equilibrium theory”⁵⁸.

2.3.2 O papel das instituições nas políticas públicas: teorias (neo)institucionalistas

⁵⁷ Sabatier, Paul A. (org.) - Theories of the Policy Process. 2.ª ed. Califórnia: University of California, 2007. ISBN 978-0-8133-4359-4.

⁵⁸ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

O neoinstitucionalismo é uma das abordagens teóricas utilizadas pela Ciência Política no estudo das políticas públicas. Podemos então definir sumariamente o neoinstitucionalismo como “uma abordagem que não se remete somente às limitações da racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalece em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas⁵⁹”.

O neoinstitucionalismo distingue-se do institucionalismo tradicional na medida em que não explica os fenómenos unicamente através do papel das instituições, assumindo que existem outras variáveis que podem explicar esses mesmos fenómenos.

Na literatura existem três correntes associadas ao neoinstitucionalismo: a teoria da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Mais à frente neste trabalho, iremos abordar a teoria da escolha racional e o institucionalismo histórico pois são as duas correntes que se dedicam ao estudo das políticas públicas.

Como em todas as teorias, também o neoinstitucionalismo não está incólume de críticas. Como tal, a principal crítica que lhe é apontada é a dificuldade em apontar de forma clara e concisa a relação entre a formulação de políticas públicas e o papel das instituições. Celina Souza refere mesmo que “a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pelo qual nem sempre os pressupostos neoinstitucionalistas se adaptam à sua análise. Ou seja, a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara”⁶⁰.

2.3.3 A Teoria da Escolha Racional

A teoria da escolha racional é um modelo teórico bastante utilizado pela Ciência Política e no estudo da formação das políticas públicas, tendo mesmo sido a teoria dominante nos anos 60 do século XX.

⁵⁹ Frey, Klaus - Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, 2000. Nº. 21, p. 211-259. [Consult. 20 de Fevereiro 2019]. Disponível na internet: <http://www.pgdef.ufpr.br/KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>

⁶⁰ Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.

Para esta teoria, as políticas públicas são consideradas como um “curso de ação de intencional levada a efeito pelo governo ou suas instituições para resolver uma questão de interesse público” (conceito utilizado por Clark Cochran). Já Thomas Dye define acerca da teoria da escolha racional que “uma política racional é aquela que pretende obter o máximo ganho, isto é, os governos devem optar por medidas que resultem em ganhos para a sociedade que excedam os custos na maior quantidade possível, e os governos devem abster-se de políticas em que os gastos excedam os benefícios”. Por outro lado, Peter Hall e Rosemary Taylor, mencionam a este propósito que “os indivíduos buscam maximizar o seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo”.

Sucintamente, este modelo parte do princípio de que os governos e decisores políticos, mediante um conjunto de alternativas de resolução de problemas, optam pelas políticas públicas cuja relação custo-benefício seja mais vantajosa. Ou seja, e como refere Thomas Dye, que a escolha por determinadas medidas ou programas de política é realizada, em grande parte, por uma ponderação entre custos e benefícios, optando-se por aquelas em que a diferença seja mais elevada e prescindindo de outras em que os custos ultrapassariam os ganhos.

No entanto, não podemos considerar esta teoria como uma perspectiva cuja racionalidade se restringe unicamente a uma análise calculista ou economicista, pois esta tem em conta outros valores de natureza social e política. Como refere uma vez mais Thomas Dye, “quando um decisor opta por determinadas medidas de política e decide alterar as medidas até então implementadas, fá-lo com base em um conjunto de recursos mais amplos, como informação, conhecimento, capacidade de previsão e antecipação, inteligência, entre outros”.

Segundo a teoria da escolha racional, o processo de decisão política inicia-se com a identificação de problemas, onde os objetivos são identificados e selecionadas as alternativas respetivas. Depois, as soluções são analisadas e ponderadas, considerando-se posteriormente apenas as preferências, numa lógica fortemente relacionada com os interesses e recursos em jogo: dinheiro, tempo, poder, entre outros. Por fim, a

alternativa escolhida deve assegurar que os meios selecionados alcançam os objetivos propostos pelos decisores públicos, de forma mais eficiente possível⁶¹.

Contudo e apesar de ter sido a teoria dominante durante alguns anos, também esta teoria não é incólume de críticas. Como tal, em seguida, passaremos a analisar algumas das críticas que foram feitas a esta teoria.

Para John Kingdon, a teoria da escolha racional não é um modelo minimamente satisfatório para a análise das decisões políticas. Segundo este autor, para o ser teria de comparar de forma sistemática todas as alternativas, analisando os custos e benefícios e optando posteriormente pelas alternativas que permitissem atingir as finalidades pelo menor custo possível.

Já Thomas Dye considera que existem demasiados obstáculos para a aplicação empírica da teoria da escolha racional. O autor refere que num ambiente de instabilidade como é aquele que caracteriza o processo de decisão política, é muito difícil calcular e medir os custos e benefícios nos conjuntos de alternativas encontradas. Depois, para que a análise fosse completa e coerente, os decisores políticos teriam de dispor de informação completa e de qualidade, situação que poucas vezes acontece. Por outro lado, indica que o nível de incerteza dos resultados de determinadas opções políticas não permite que se façam cálculos de forma totalmente utilitarista e racional, havendo por vezes efeitos não esperados consequentes das decisões escolhidas. Por fim, Dye refere um último constrangimento, o facto de os decisores políticos pensarem mais nos seus interesses pessoais do que nos objetivos da sociedade e na resolução dos problemas identificados.

2.3.4 O Institucionalismo Histórico

Segundo esta perspetiva, as instituições devem estar no centro da análise das políticas públicas. Consequentemente, tal indica que os interesses e preferências dos decisores políticos são condicionados e limitados pelas instituições.

O institucionalismo histórico refere-se à decisão política considerando as questões do poder. Segundo este modelo teórico, as instituições têm um papel de reforçar ou induzir uma distribuição de poder desigual, entre diferentes grupos sociais, o que leva ao conflito entre os mesmos. Como bem indicam Peter Hall e Rosemary Taylor, a ideia-

⁶¹ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

chave desta conceção é a de que as instituições “atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão”.

Por outro lado, este modelo tem em conta a dimensão histórica, temporal e contextual da formulação de políticas públicas. E como indica Guy Peters, “os institucionalistas históricos fornecem uma perspetiva de observar a política ao longo do tempo, embora muitas das abordagens (sejam) mais centradas no tempo e até mesmo no espaço”.

No fundo, os teóricos desta conceção tentam identificar nas políticas públicas períodos de alguma continuidade e momentos em que as mudanças institucionais impulsionam decisões e opções políticas diferenciadas e mudanças mais radicais. Ou seja, procuram situar as instituições como um conjunto causal mais amplo, como é o caso da difusão de ideias⁶². Por fim, podemos sintetizar esta ideia nas palavras de Peter Hall e Rosemary Taylor, que referem o seguinte: “os teóricos do institucionalismo histórico do ponto de vista da difusão de ideias, apresentam um quadro mais complexo do que o universo de preferências e de instituições, com frequência postulado pelos teóricos da escola racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre instituições e as ideias ou as crenças.

Contudo e apesar das vantagens deste modelo, o mesmo não está “livre” de críticas. A principal crítica feita ao institucionalismo histórico é a dificuldade em explicar a mudança, o que torna o modelo mais descritivo do que explicativo ou preceptivo⁶³.

2.3.5 O Incrementalismo

O incrementalismo é o modelo teórico que analisa a formulação de políticas públicas como um processo incremental, funcionando como uma espécie de pequenos ajustes face às políticas preexistentes e surgiu como resposta crítica à teoria da escolha racional.

A presente teoria foi criada por Lindblom, que considerava que os decisores públicos não analisavam a relação custo-benefício nem analisam todas as alternativas existentes, não decidindo em concordância com os pressupostos específicos de cada caso aquando da tomada de uma decisão. Daí que este autor considere que as decisões políticas sejam pouco racionais, uma vez que as informações que os decisores políticos dispõem são em

⁶² Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

⁶³ Dye, Thomas R. - Understanding Public Policy. 13ª ed. Londres: Longman and Pearson Education, 2011.

grande parte das vezes incompletas, os recursos humanos e financeiros são escassos e limitados e o tempo para tomarem uma decisão é reduzido.

Lindblom considera que a formulação de políticas públicas é realizada com base na continuidade de iniciativas e programas preexistentes pois na sua opinião, as políticas mudam pouco e apenas de forma gradual, uma vez que a informação de que os decisores públicos dispõem é escassa e a formulação de novas políticas públicas acarretaria sempre o risco de serem demasiado imprevisíveis, e por outro lado, os recursos financeiros existentes são também eles escassos para a implementação de novas políticas públicas⁶⁴.

Por outro lado, relativamente às críticas efetuadas por este autor à teoria da escolha racional, podemos sintetizar as seguintes: o modelo teórico da escolha racional não funciona em situações complexas, não permite explicar a imprevisibilidade e o conflito entre as diferentes políticas que podem ser adotadas, tem um problema com a temática dos valores e é uma teoria que se limita a observar e a analisar aquilo que os decisores públicos consideram como sendo importante.

Concluindo, ao contrário daquilo que teorizam os autores que defendem a teoria da escolha racional, Lindblom afirma que a tomada de decisão dos decisores públicos acontece através de “sucessive limited comparisons” que resultam de situações preexistentes, consistindo apenas em pequenas alterações incrementais⁶⁵. E consequentemente, serão evitados os habituais erros na tomada de decisão, contribuindo para a melhoria e progresso na resolução de problemas políticos.

2.3.6 A Teoria do Equilíbrio Pontuado

A teoria do equilíbrio pontuado (“punctuated equilibrium”) tem como objectivo explicar a estabilidade e as mudanças nas políticas públicas, sendo associada aos autores James L. True, Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner⁶⁶.

Os autores referidos no paragrafo anterior baseiam a sua teoria na biologia e nas ciências da computação, caracterizando a formulação de políticas públicas como um

⁶⁴ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

⁶⁵ Hill, Michael - The Public Policy Process. 5ª ed. Nova Iorque: Longman, Pearson Education, 2009. ISBN 978-140-58-7352-3.

⁶⁶ True, James L., Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner - Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (org.) - Theories of the Policy Process. 2ª ed. CO: Westview Press, 2007. P. 155-187.

processo que alterna entre as fases de estabilidade e manutenção de políticas (fase predominante), que são inesperadamente interrompidas por períodos de instabilidade, dando origem a mudanças fortes nas políticas até aí formuladas⁶⁷. Afirmam ainda que “embora tanto a estabilidade como a mudança sejam elementos importantes do processo político, a maioria dos modelos de políticas foram concebidos para explicar, ou a estabilidade ou a mudança. A teoria do equilíbrio pontuado engloba as duas”.

Sucintamente, a teoria do equilíbrio pontuado pretende explicar as razões pelas quais as políticas públicas são incrementais, pelo menos em grande parte das vezes, mantendo-se, no entanto, o status quo. Estas situações ocorrem sobretudo quando há estabilidade política, permitindo dessa forma executar pequenos ajustamentos a partir da avaliação e implementação das políticas já realizadas. Por outro lado, existem períodos de forte instabilidade política que levam a modificações da realidade preexistente e a mudanças substanciais na orientação das políticas públicas. Daí que o objetivo desta teoria seja explicar a mudança nas políticas públicas e realçar como algumas ideias passam a questões (“issues”), passando a ter um lugar de destaque e substituindo outras anteriormente consideradas.

Como bem salienta o autor Schlager, “os padrões são caracterizados por longos períodos de incrementalismo pontuados por períodos de grande mudança política e são gerados pela interação de pessoas limitadamente racionais em ambientes institucionais caracterizados por um processamento de informação paralela e em série”⁶⁸.

No fundo, a teoria em apreço centra-se na etapa de pré-decisão e no processo de decisão propriamente dito (“issue definition e agenda-setting”)⁶⁹. E como tal, pretende ultrapassar as questões da racionalidade como elemento central da escolha das políticas e do incrementalismo, que não têm em atenção na sua análise a importância da estabilidade política bem como os momentos de reforma e de mudança. Tal como afirmam os autores desta teoria, “nem o incrementalismo nem globalmente as teorias da

⁶⁷ Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.

⁶⁸ True, James L., Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner - Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (org.) - Theories of the Policy Process. 2ª ed. CO: Westview Press, 2007. P. 293-319.

⁶⁹ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

escolha racional se encaixam bem com as observações conjuntas de estase e mudança dramática que são duas faces da abordagem de equilíbrio pontuado”⁷⁰.

2.3.7 O Modelo “Caixote do Lixo”

Os autores Michael Cohen, James G. March e Johan P. Olsen nos anos de 1970 desenvolveram o chamado modelo “caixote do lixo” (“garbage can”), no qual eram abordadas as decisões e mudanças nas políticas públicas como se os problemas e respectivas soluções estivessem inseridos num “caixote do lixo”, sendo a escolha das políticas públicas efetuada com base numa compreensão limitada daqueles dois elementos⁷¹.

Uma vez mais, os defensores do modelo em apreço criticam também eles a teoria da escolha racional pois negam a existência de uma racionalidade limitada no processo de decisão, afirmando que o mesmo que a tomada de decisão é um processo bastante ambíguo e ilógico. Daí que o ponto de partida para a sua análise seja que tanto a teoria da escolha racional como o modelo do incrementalismo presumem um nível de intencionalidade, uma certa compreensão dos problemas e uma previsibilidade de relações entre os envolvidos que não é possível de identificar na realidade⁷².

A teoria em apreço caracteriza-se pelo facto de a escolha de políticas públicas ser metaforicamente identificada como um “caixote do lixo”, em que os participantes dessa escolha colocam os problemas de forma independente das soluções, nesse mesmo “caixote do lixo”⁷³. Concluindo-se assim deste modelo, que são as soluções que vão de encontro com os problemas e não o seu contrário⁷⁴. Ou seja, na decisão sobre qual a política pública que deverá ser implementada num determinado contexto, também a

⁷⁰ True, James L., Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner - Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (org.) - Theories of the Policy Process. 2ª ed. CO: Westview Press, 2007. P. 293-319.

⁷¹ Cohen, Michael, James G. March, e Johan P. Olse - A garbage can model of organizational Choice. Cornell: Administrative Science Quarterly, 1972. Vol. 17, nº. 1, p. 1-25. [Consult. 2 de Março 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/235616360_A_Garbage_Can_Model_of_Organization_Choice.

⁷² Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

⁷³ Gelinski, Carmen Rosario Ortiz, e Erni José Seibel - Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, 2008. Vol. 42, nº.s 1-2, p. 227-240.

⁷⁴ Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.

compreensão dos problemas e das respetivas soluções é limitada, o que leva consequentemente à denominada tentativa erro.

2.3.8 O Modelo Cognitivo/Abordagem das Ideias

Esta perspetiva tem em consideração os conceitos de “paradigma” (de Peter Hall), de “sistema de crenças” (de Paul Sabatier) e de “referenciais” (de Jobert e Muller), como sendo os elementos cognitivos e normativos que influenciam as representações do mundo e os princípios de ação.

Dentro desta perspetiva existem várias teorias diferenciadas, mas todas elas têm em comum o objetivo de tentarem explicar como se opera a mudança nas políticas públicas e a evolução das relações de poder num determinado sistema de formulação de políticas. Resumidamente, esta perspetiva parte do pressuposto que a criação de políticas públicas não ocorre para resolver problemas, mas antes para construir uma nova representação desses mesmos problemas, como o significado dos mesmos para cada autor considerado. Ou seja, para este modelo teórico as políticas públicas são perspetivas de construções sociais.

Segundo os autores Hugues Draelants e Christian Maroy, a premissa primária desta perspetiva é que as ideias são a base da construção e formação das políticas públicas, associando-se em grande parte, mas não unicamente, ao contexto ideológico dos decisores públicos. Como tal, esta ideologia baseada em normas e ideias, não só define os objetivos dos decisores e das políticas, como as questões e os problemas que são considerados nas suas agendas⁷⁵.

Em suma, quando surgem períodos de crise e maior conturbação social e política, ocorre também uma mudança radical e profunda das ideias. E é precisamente nestes momentos que ocorre uma reconfiguração da matriz cognitiva e normativa dos envolvidos no processo decisório das políticas públicas a adotar, o que consequentemente origina uma mudança de paradigma.

2.3.9 A Perspetiva da Coligação de Interesses (defesa)

⁷⁵ Draelants, Hugues, e Christian Maroy - A Survey of Public Policy Analysis. In Literature Review (part 1): Knowledge and Policy in Education and Health Sectors, 2007. [Consult. 20 de Março 2019]. Disponível na internet: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants_maroy1.eng.pdf.

Paul Sabatier e Hank Jenkins denominaram de “advocacy coalition” (“coligação de interesses”) a sua abordagem teórica da análise dos processos de decisão e formulação de políticas públicas, que deriva dos modelos da perspectiva cognitiva e normativa. Para estes autores, as ideias, os valores e as crenças são elementos de elevada importância quando se aborda a temática da formulação de políticas públicas, mas que são esquecidos por outras teorizações. Como tal, a perspectiva que defendem centra-se na “interação de coalizões de defesa”, sendo cada uma composta por elementos de diferentes instituições que compartilham um determinado conjunto de crenças, dentro de um subsistema de política⁷⁶.

Sintetizando, podemos concluir que esta perspectiva se centra na mudança das políticas, concentrando-se na análise dos subsistemas, sendo considerada como uma das perspectivas mais relevantes para o estudo das mudanças nas políticas públicas⁷⁷.

Para os autores em apreço, a mudança de políticas públicas durante determinado período de tempo são o resultado de três fatores essenciais: a partilha de crenças por parte de um conjunto de indivíduos que são parte integrante do governo, capazes de manipular e mobilizar as regras das instituições governamentais para atingir os objetivos pretendidos, a interferência e influência das alterações externas a este subsistema e os efeitos que a estrutura social tem ao nível dos constrangimentos criados aos decisores públicos e aos recursos que mobilizam⁷⁸.

Por outro lado, importa referir que os subsistemas onde as políticas públicas se constituem são analisados, sendo revelados e assumidos os valores e crenças que estiveram na base da formação das referidas políticas durante todo o processo. Daí que seja deveras importante que todos os envolvidos neste processo estejam preocupados com o mesmo problema ou questão. Sendo fundamental compreender como se criam as coligações de interesses que são compostas por valores, crenças e recursos, criando uma união e preocupação em voltas das mesmas questões (issues) ou problemas. Concluindo-se assim, que a decisão relativamente às políticas públicas é o resultado das crenças e valores de todos aqueles que participaram no processo de decisão e

⁷⁶ Sabatier, Paul A. (org.) - Theories of the Policy Process. 2.^a ed. Califórnia: University of California, 2007. ISBN 978-0-8133-4359-4.

⁷⁷ Weible, Christopher M., Tanya Heikkila, Peter DeLeon, e Paul A. Sabatier - Understanding and influencing the policy process. Springer: Policy Science, 2012. Vol.45, nº. 1, p. 1-21.

⁷⁸ Sabatier, Paul A. (org.) - Theories of the Policy Process. 2.^a ed. Califórnia: University of California, 2007. ISBN 978-0-8133-4359-4.

consequentemente, uma mudança de política pública apenas ocorre quando exista uma conjugação de interesses que substituía a ideia anteriormente defendida.

2.3.10 O Modelo dos Múltiplos Fluxos

John Kingdon é o fundador da perspectiva denominada de “Modelo dos Múltiplos Fluxos” que através de uma abordagem geral e central do tema pretende auxiliar quem pretende estudar o processo de tomada de decisão bem como a formação da agenda (processo de agendamento) que desencadeia este processo de decisão. Este modelo parte da concepção de que a ação ou mudança política acontece num contexto de elevada indefinição e como tal, os decisores públicos tendem a atuar, na maioria das vezes, através da denominada tentativa-erro, com avanços e recuos sucessivos, não se podendo descurar de todo este processo a importância de todos os cidadãos que compõe determinado Estado.

Como afirma a autora Isabela Pinto, o modelo dos fluxos múltiplos é um processo de “natureza política ou “politicamente mediada”, ou seja, com atores, ideologicamente constituídos e institucionalmente marcados por relações que se configuram em atos políticos, com formas de poder organizadas, cristalizadas, mantenedoras das relações instituídas ou tendentes à mudança nessas relações”⁷⁹. Por outro lado, acrescenta ainda que o modelo em apreço se baseia no modelo das etapas, centrando-se numa das fases do processo sequencial e no modelo do “caixote do lixo”. A autora afirma mesmo que “o modelo de Kingdon combina o modelo do ciclo da política pública com o “garbage can”, centrando a estrutura teórica nos momentos de pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, enfocando a progressão de uma questão da agenda sistémica difusa para a agenda governamental e, finalmente, para o estágio de decisão”⁸⁰.

Através do modelo dos fluxos múltiplos Kingdon pretende dar resposta a quatro questões⁸¹:

1. Como surgem as questões a serem deliberadas?

⁷⁹ Pinto, Isabela Cardoso de Matos - Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. Universidade Católica de Salvador e Universidade Federal da Bahia: Revista Políticas Públicas, 2008. Vol.12, nº.1, p. 27-36. [Consult. 24 de Março 2019]. Disponível na internet: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>.

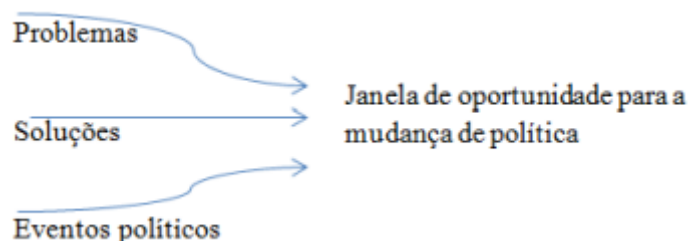
⁸⁰ Pinto, Isabela Cardoso de Matos - Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. Universidade Católica de Salvador e Universidade Federal da Bahia: Revista Políticas Públicas, 2008. Vol.12, nº.1, p. 27-36. [Consult. 24 de Março 2019]. Disponível na internet: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>.

⁸¹ Kingdon, John - Agendas: Alternatives and Public Policies. 2ª ed. Nova Iorque: Longman, 2003.

2. Porque prestam os decisores políticos atenção a determinados temas e questões, inserindo-os na agenda, em detrimento de outros?
3. Porque se tornam alguns temas importantes na agenda das políticas públicas e outros não?
4. E porque são algumas alternativas consideradas e outras desconsideradas?

Para John Kingdon a agenda é uma lista integrada pelos temas e problemas aos quais os decisores públicos ou os participantes que não fazem parte da estrutura do governo (como os média, os grupos de interesse, os partidos políticos, etc.) prestam atenção em algum momento. A formação da agenda acontece quando são transferidos da agenda não governamental temas e/ou problemas para a agenda formal e governamental, liderada pelos partidos políticos e pelo governo. Segundo Kingdon para que um tema ou problema integre a agenda e posteriormente sejam criadas alternativas para uma tomada de decisão e consequente mudança política até então definida, é necessário que confluam três fluxos⁸²:

1. Reconhecimento do Problema (Problem Stream) – uma crise é um exemplo de um evento que pode despoletar a emergência de um problema, mas muitos outros podem ocorrer.
2. Conceção de Propostas/Alternativas de Política (Proposal Stream) – a acumulação e divulgação de conhecimento pelos especialistas/ cientistas/ peritos pode disponibilizar alternativas de resolução dos problemas aos decisores políticos.
3. Ocorrência de eventos políticos (Politics Stream) – determinados acontecimentos, como a mudança no “national mood”, eleições e mudanças de governo, afetam a criação das agendas e a mudança nas políticas públicas.



Fonte 5- Adaptado de Coffman (2007)

⁸²Kingdon, John - Agendas: Alternatives and Public Policies. 2ª ed. Nova Iorque: Longman, 2003.

Figura 5- Convergência dos três fluxos

Relativamente aos três fluxos supramencionados, importa agora analisar mais pormenorizadamente cada um deles. No que concerne ao fluxo correspondente ao reconhecimento do problema, a identificação desse mesmo problema resulta da passagem de questões a problemas públicos, o que pode acontecer segundo os seguintes mecanismos:

- Através de Indicadores: A análise de dados estatísticos é uma das formas de reunir o conhecimento que identifique a existência de um problema, sendo considerada como uma fonte factual de informação para os decisores públicos.
- Através de Eventos, Crises e Símbolos: A ocorrência de crises, desastres ou eventos raros ajudam a que se concentre a atenção em determinado assunto, através da comunicação social e da opinião pública em geral, devido ao impacto na vida dos cidadãos.
- Através de Feedback: A avaliação dos resultados de políticas que já se encontram em execução, nomeadamente se os seus objetivos estão a ser cumpridos ou o seu desvio face ao esperado podem suscitar determinadas questões no debate público.

Por outro lado, a etapa da conceção de propostas/alternativas de política é essencial na medida em que coloca na agenda formal e governamental uma questão que já se encontra em discussão pública, e é essencial para a formulação das políticas. Dentro desta etapa inserem-se as “policy communities”, compostas por um conjunto de especialistas como investigadores, assessores governamentais, técnicos e analistas de grupos de interesse, que estudam e apresentam as alternativas de resolução de determinado problema⁸³.

Por fim, no que concerne ao consenso político este ocorre através da denominada “negociação política”. Neste fluxo interagem três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental, podendo dessa forma promover a mudança e que passarei em seguida a expor⁸⁴:

⁸³ Capella, Ana Cláudia N. - Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (online), 2006. Nº. 61, p. 25-52. [Consult. 24 de Março 2019]. Disponível na internet: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>.

⁸⁴ Kingdon, John - Agendas: Alternatives and Public Policies. 2ª ed. Nova Iorque: Longman, 2003.

1. O “National Mood” – é este contexto que explica porque é que certas questões são incorporadas na agenda e outras não, significando isto que a perceção, por parte dos políticos, de um ambiente favorável à mudança, permitindo que algumas questões possam vir a ter um estatuto de problemas e entrem para a agenda política.
2. Os Grupos de Interesse – quando determinado grupo de pressão partilha de uma ideia de forma consensual gera-se um ambiente favorável à mudança.
3. A Mudança de Governo – este aspeto é quase sempre fundamental para se originar a mudança, pode existir uma alteração de governo com ou sem variação de orientação ideológico-partidária ou apenas uma alteração dos protagonistas políticos (“turnover”).

Como tal, de acordo com Kingdon as mutações nas políticas públicas ocorrem quando os decisores mudam as suas prioridades ou ocorrem quando existe uma mudança de decisores políticos, levando a uma alteração de prioridades. Podendo-se concluir que as transformações ocorridas no “national mood”, nos resultados eleitorais, as mudanças ideológicas do governo e as ações de promoção dos grupos de interesse têm um forte impacto na formação das agendas e na mudança das políticas até então consignadas.

Em suma, o modelo perspectivado por John Kingdon concentra-se no “agenda-setting”. Ou seja, a formulação de políticas públicas ocorre quando os três fluxos se reúnem (problemas, soluções e participantes e oportunidades de escolha), o que apenas acontece em determinados momentos. Assim sendo, o modelo de Kingdon procura ajudar na compreensão daquilo que compõe processo de formulação de políticas públicas, não se centrando em fazer previsões da possibilidade de ocorrência de determinados eventos no futuro, preocupando-se antes em entender e explicar o porquê de determinadas questões serem relevadas para a agenda outras, pelo contrário, serem renegadas.

2.4 Breve Conclusão

Todos os autores e as suas respetivas teorias, perspectivas e modelos anteriormente analisados procuraram compreender como se caracteriza uma mudança de políticas públicas, ou seja, explicar como é composta a agenda formal e governamental e qual o processo de formulação de políticas públicas.

Inicialmente iniciámos a nossa análise através da perspetiva do ciclo das políticas ou modelo das etapas, enunciando-se as principais fases pelas quais as iniciativas e programas políticos têm de obrigatoriamente passar, analisando-se as principais características e particularidades de cada uma dessas fases.

Contudo, verificámos que esta perspetiva foi alvo de inúmeras críticas por diversos autores. As principais críticas centram-se numa linearidade que não é verificável na prática e no facto de se partir do pressuposto de que as alternativas são discutidas e consideradas em função dos objetivos, o que se aproxima em grande parte do modelo da escolha racional⁸⁵.

Um dos principais críticos do modelo da escolha racional era John Kingdon que considerava a opção de políticas como resultado de uma análise de custos e benefícios, em que as soluções preferidas seriam as que resultassem em menores custos e melhores resultados. Por outro lado, para que tal ocorresse seria necessário que os decisores públicos tivessem ao seu dispor toda a informação necessária e analisassem todas as alternativas possíveis, resultando daí uma análise instrumentalista do custo-benefício. Contudo este autor considera que a análise acima referida não é exequível, pois o modelo ao enfatizar os interesses na seleção das políticas públicas é incompleto e simplista.

Surgiu então em resposta ao modelo da escolha racional o modelo incremental defendido por diversos autores e perspectivado por Lindblom. O modelo incremental assenta na ideia de que os decisores públicos baseiam as decisões que tomam em pequenos ajustamentos incrementais em relação aquilo que foi feito em períodos anteriores. Sendo que tal irá significar que as políticas pouco se alteram e quando ocorre alguma alteração a mesma dá-se de uma forma bastante gradual.

Uma vez mais, também este modelo é criticado por John Kingdon que considera que se há momentos nas políticas públicas em que se verificam pequenos ajustamentos face a programas anteriormente implementados, na maioria das vezes ocorrem alterações

⁸⁵ Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete. Introdução à teoria da política pública. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, p. 21-42. [Consult. 6 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/261021848_Introducao_a_teorica_da_politica_publica.

efetivas em relação ao que estava previamente feito, resultando em mudanças ou reformas mais radicais do que aquelas que são mencionadas no modelo em apreço⁸⁶.

Por outro lado, os defensores do modelo cognitivo e mais especificamente da perspectiva da coalização de interesses opõem-se ao modelo estritamente instrumental e aproximam-se da perspectiva de Kingdon quando apontam as ideias e os valores como fatores centrais na definição das políticas públicas e na mudança do paradigma político.

Em suma, podemos concluir que apesar de todos os modelos e perspectivas aqui apresentadas serem importantes na compreensão do tema em apreço, o modelo dos fluxos múltiplos é especialmente importante. Este modelo pretende analisar o contexto em que uma determinada medida foi formulada, considerando que essa solução foi o instrumento político escolhido para responder aos problemas identificados. Daí que não se possa descurar a importância deste modelo tendo em conta a generalidade e centralidade com que analisa a temática da formulação e execução de políticas públicas.

3. A Teoria da Escolha Racional (Perspectiva da Economia Tradicional) e a Economia Comportamental (Behavioral Law and Economics)

A teoria da escolha racional começou a ser utilizada pela ciência política por influência das obras de autores como Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur. Apesar de todos adotarem diferentes perspectivas e pontos de partida, todos os autores acima referenciados tinham por base uma interpretação materialista da teoria da escolha racional. Para estes autores, os decisores públicos tinham sempre como principais interesses e objetivos a maximização da riqueza e a obtenção de votos, que estariam consequentemente sujeitos a constrangimentos materiais. Ou seja, a escolha feita pelos decisores públicos deveria ser explicada em termos de variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por estes⁸⁷.

Podemos como tal afirmar que as teorias tradicionais têm por base a premissa de que o ser humano é sempre racional, independentemente das escolhas e decisão que tenha de decidir, seguindo uma espécie de estrutura normativa. É de acordo com este pensamento

⁸⁶ Duarte, Alexandra - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

⁸⁷ Ferejonh, John & Pasquino, Pasquale - A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. Brasil: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2001. Vol.16, n. 45.

que os autores desta perspetiva conseguem prever os comportamentos dos eleitores, consumidores e do próprio mercado, ou seja, tendo em atenção a relação entre custo e benefício que implica a escolher determinada opção ao invés das restantes.

De acordo com Gilovich e Griffin, quando um indivíduo tem de decidir entre diferentes opções aquela que irá escolher percorre o seguinte esquema normativo: avalia o resultado provável da escolha de cada uma das opções, pressupõe a utilidade que irá obter e escolhe a opção que com probabilidade irá garantir uma maior utilidade e benefícios em relação aos custos⁸⁸. Surgindo assim a figura do “homoeconomicus”, o seja, o equivalente ao Homem que se comporta sempre de forma racional perante diferentes e atrativos estímulos económicos, independentemente da situação em questão, e que pondera sempre os prós e os contras antes de decidir o que quer que seja.

Para os economistas que seguem esta teoria, ser racional significa escolher de acordo com uma ordenação de preferência que é completa e transitiva, sujeita a informação também ela perfeita e adquirida com o menos custo possível⁸⁹. No caso de existirem incertezas relativamente aos efeitos futuros, a racionalidade passará por se maximizar a utilidade esperada, ou seja, executar uma espécie de “trade-off” entre a utilidade de determinado resultado e a probabilidade de este vir a ocorrer.

As preferências do decisor, seja ele público ou o cidadão comum, são um conceito de extrema importância para esta teoria pois para além de serem uma demonstração dos seus interesses, formalizam a consistência e adequação da escolha realizada por estes. Robert Frank, definiu as preferências dos indivíduos como completas, reflexivas e transitivas. As preferências completas são aquelas em que o indivíduo tem a capacidade de estruturar as diferentes soluções que tem à sua disposição e comparar as mesmas, bem como as combinações possíveis entre elas. No caso do decisor público, este teria de ter a capacidade de estruturar as diferentes opções, comparar se seria possível uma condição entre estas e quais seriam os resultados que lhe permitiria retirar um maior benefício de acordo com os seus interesses. Já as preferências reflexivas correspondem às situações em que independentemente da escolha que se faça, o resultado será sempre o mesmo, apenas variando os custos entre cada opção em discussão. Ou seja, na

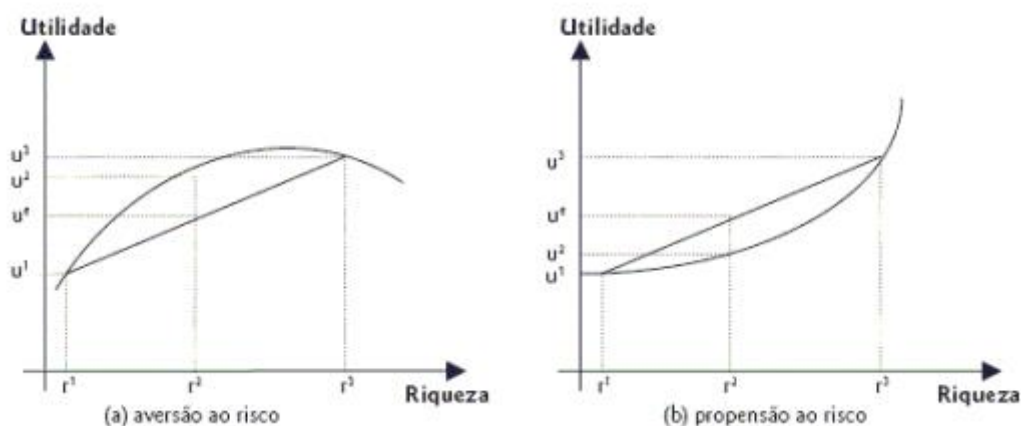
⁸⁸ Gilovich, Thomas; Griffin, Dale - *Heuristics and Biases: Then and Now*. In *Heuristics and Biases - The Psychology of Intuitive Judgment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. ISBN 0-521-79260-6, p.1-12.

⁸⁹ Paiva, Fabiana - *O processo de decisão sob a perspetiva da economia comportamental e da neurociência*. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, março de 2013.

situação dos decisores públicos corresponderia a situações em que todas opções levariam a um mesmo resultado, sendo a única diferença o custo que cada uma acarretaria. Por fim, as preferências transitivas correspondem às situações em que o indivíduo sabe de antemão que uma determinada opção é preferível a outra, tendo consequentemente essa opção uma utilidade superior à restante. Em termos do decisor público, equivaleria às situações em que este sabe de antemão que determinada opção equivale a uma maior utilidade do que as restantes⁹⁰.

Por outro lado, o autor João Neves a racionalidade económica “significa apenas que, dado certo objetivo, que pode ser egoísta ou altruísta, as pessoas, em geral, procuram a melhor maneira de o satisfazer. Um santo e um assassino podem ser os dois racionais, independentemente do juízo moral sobre o seu comportamento”⁹¹.

Entretanto, surgiu com maior preponderância, o conceito de risco como a medida dos possíveis efeitos e resultados incertos. Como tal, o cálculo do risco passou a ser uma forma eficaz e objetiva de se lidar com as incertezas subjetivas ou decorrentes de eventos desconhecidos, formando desta forma um conjunto de expectativas que influenciam diretamente a tomada de decisões⁹². Assim sendo, a utilidade esperada passará a definir o grau de aceitação ou aversão ao risco, como poderemos visualizar nas figuras seguintes.



Fonte 6 - Adaptado de Varian (2010)

⁹⁰ Frank, Robert – Microeconomia e Comportamento. 3ª ed. Lisboa: McGraw-Hill de Portugal, 1997. ISBN 972-8298-72-2.

⁹¹ Neves, João – Nobel da Economia: as três primeiras décadas. Cascais: Principia, 1998. ISBN 972-8500-03-3.

⁹² Paiva, Fabiana - O processo de decisão sob a perspetiva da economia comportamental e da neurociência. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, março de 2013.

Figura 6 - Utilidade Esperada

Como podemos constatar, em situações de incerteza quando existe aversão ao risco, a utilidade do valor da riqueza é maior que a utilidade esperada da riqueza, ou seja, o indivíduo prefere ter o valor da riqueza do que correr o risco. Já pelo contrário, quando existe uma maior propensão ao risco o valor da utilidade esperada da riqueza é superior à utilidade do valor da riqueza. Em suma, quanto mais côncava for a função utilidade, mais avesso ao risco será aquele determinado indivíduo, e quanto mais convexa for, mais propenso ao risco será esse mesmo indivíduo⁹³.

Segundo a teoria da utilidade, os fatores comportamentais e subjetivos relativos ao processo de decisão não são tidos em consideração nem preponderantes para que os indivíduos tomem uma boa decisão. Para a teoria da utilidade as melhores escolhas são feitas quando os indivíduos têm apenas em linha de conta aquilo que desejam, têm informação acerca dessa opção e têm capacidade para arcar com os custos implícitos dessa mesma escolha. Como tal, esta lógica pode ser aplicada aos mercados e às decisões que os decisores públicos têm de tomar, mesmo nas situações em que o comportamento de uma pessoa tem a capacidade de poder vir a alterar a decisão de uma outra. Como bem referem Armando Rocha e Fábio Rocha “o “homoeconomicus” tem uma outra característica marcante: a sua unicidade, ou seja, todos os agentes económicos raciocinam da mesma maneira e utilizam a mesma informação. Como consequência, o agir é único e previsível”⁹⁴.

Já José Eduardo Carvalho, afirma que a economia tradicional tem por base três importantes princípios: o primeiro princípio caracteriza-se por procurar explicar fenómenos observados na atuação dos próprios indivíduos, considerando-os idênticos uns aos outros (individualismos metodológico), o segundo princípio tem por base a afirmação de que o indivíduo raciocina e calcula a fim de atingir os melhores resultados possíveis, tendo sempre em conta todos as restrições e riscos existentes e o terceiro princípio procura deixar patente que cada indivíduo segue o seu próprio interesse, sem se preocupar com o bem-estar coletivo⁹⁵.

⁹³ Varian, Hal – Microeconomia Intermédia: Uma abordagem moderna. 8ª ed. Lisboa: Verlag Dashofer, 2010. ISBN 978-989-642-080-2.

⁹⁴ Rocha, Armando; Rocha, Fábio – Neuroeconomia e processo decisório. Rio de Janeiro: LTC, 2011. ISBN 978-85-216-0984-1.

⁹⁵ Carvalho, José Eduardo – Neuroeconomia – Ensaio sobre a sociobiologia do comportamento. Lisboa: Sílabo, 2009. ISBN 978-972-618-527-7.

Por outro lado, Luppe e Angelo afirmam que “a racionalidade, do ponto de vista do consumidor, implica a ideia de que os indivíduos baseiam as escolhas considerando os preços relativos dos bens e serviços colocados à disposição, a renda e as preferências representadas pelas denominadas funções de utilidade”⁹⁶. Porém, segundo Frank existem dois tipos de abordagens distintas relacionadas ao conceito de racionalidade: as teorias que consideram que os indivíduos racionais apenas consideram os custos e os benefícios que lhes dizem diretamente respeito (a sua única motivação é o seu próprio interesse) e as teorias que consideram que os indivíduos racionais atuam eficazmente para atingir quaisquer objetivos que tenham no momento da decisão (têm objetivos imediatistas)⁹⁷.

Como tal, e tendo em conta o que até aqui foi descrito relativamente ao processo decisório, podemos distinguir as seguintes etapas do lógicas e subsequentes do modelo racional: diagnóstico do problema, perceção e explicitação das ações possíveis, avaliação de cada risco pelos critérios derivados dos objetivos e/ou das necessidades e escolha da decisão que maximize o resultado que se pretende atingir. No entanto, nas últimas décadas os economistas foram se deparando com situações em que os indivíduos violam a racionalidade e os pressupostos de preferência utilizados em economia. O neuroeconomista Richard Peterson referiu como um dos exemplos dessa violação o facto de os indivíduos comprarem um determinado seguro e comprarem o bilhete da lotaria. A compra do seguro reflete um investimento com retornos negativos esperados que se demarca de um possível imprevisto financeiro. Por outro lado, a compra do bilhete da lotaria reflete a aceitação de um retorno negativo esperado na possibilidade de obter um valor superior ao custo certo. Ou seja, os indivíduos fazem um seguro para evitar possíveis perdas e compram bilhetes de lotaria na probabilidade de obter ganhos potenciais. Contudo ambas as compras pressupõem perdas esperadas⁹⁸.

Por fim, preconizou-se um outro modelo que tem por base a teoria da escolha racional denominado de modelo da racionalidade limitada. Segundo Gilberto Moritz e Maurício Pereira para o modelo da racionalidade limitada, o processo decisório “é realizado de

⁹⁶ Luppe, Marcos; Angelo, Cláudio – As decisões de consumo e a heurística da ancoragem: uma análise da racionalidade do processo de escolha. Revista de Administração Mackenzie. ISSN 1678-6971. 11:6 (2010) 81-106.

⁹⁷ Frank, Robert – Microeconomia e Comportamento. 3ª ed. Lisboa: McGraw-Hill de Portugal, 1997. ISBN 972-8298-72-2.

⁹⁸ Peterson, Richard – Affect and Financial Decision-Making: How Neuroscience Can Inform Market Participants. The Journal of Behavioral Finance. ISSN 1542-7560. 8:2 (2007) 13099-13104.

acordo com critérios específicos que limitam o processo de escolha e o número de alternativas possíveis. Uma alternativa é selecionada entre as diversas propostas de acordo com o critério escolhido. Esta é considerada satisfatória e aceitável, mas não se trata da melhor escolha possível, uma vez que isto é uma ficção: não é possível otimizar as decisões, dados os altos custos envolvidos no processo decisório e a impossibilidade de ter acesso a todas as alternativas possíveis⁹⁹.

Em suma, inicialmente tinha-se a convicção que os indivíduos tomavam as suas decisões baseando-se apenas em demonstrações matemáticas que permitissem a obtenção do maior lucro possível e a menor perda/custo, em que a subjetividade humana não tinha qualquer género de influência. Posteriormente e após se analisar várias evidências relativas ao comportamento humano, ficou demonstrado que a teoria anterior estava incompleta e continha algumas lacunas, nomeadamente os sentimentos de cada indivíduo influenciam as decisões que este toma, contudo os sentimentos não são um elemento compatível com a teoria da utilidade esperada. Chegando-se então assim à conclusão, que seria necessário acrescentar à teoria da escolha racional e à denominada economia tradicional, esta questão da subjetividade do comportamento humano relativamente à tomada de decisão.

A economia tradicional parte do conceito de racionalidade económica para explicar como é que o Homem atua no mercado, ou seja, o como e o porquê de escolher determinada opção em vez de qualquer outra. O conceito de racionalidade económica mais utilizado baseia-se no processo de decisão segundo o qual o Homem atua, em regra geral, como um típico “homo economicus”: visando assim a otimização de meios e/ou a maximização de fins próprios, numa perspetiva que é ou se presume ser, direta ou indiretamente, egoísta ou individualista¹⁰⁰. Ou seja, o “homo economicus” é um conceito segundo o qual o Homem é um ser humano perfeitamente informado que age sempre de forma racional na tomada de decisões, de forma a atingir os seus objetivos, prosseguindo eficazmente os seus interesses através da tomada da melhor decisão possível.

⁹⁹ Moritz, Gilberto; Pereira, Maurício – Processo Decisório. [Em linha] 2006. [Consult. 7 de Abril 2019]. Disponível na internet: http://www.uapi.ufpi.br/conteudo/disciplinas/pro_dec/download/Processo_Decisorio_final_18_12_06.pdf.

¹⁰⁰ Patrício, Miguel - Racionalidade económica e virtude: conciliação divergência. Lisboa (FDUL/CIDP): Encontro de economia comportamental, 2017. Ano 3, nº6. p. 303-320.

Contudo, estudos realizados por cientistas sociais nas últimas quatro décadas, no âmbito da ciência emergente da escolha, vêm alterar o paradigma prevalecente referente ao conceito de racionalidade económica¹⁰¹. Esses estudos provaram que os seres humanos erram e que tal é previsível que o façam, sendo que as suas previsões têm falhas e são tendenciosas. Um claro demonstrativo do que se acaba de falar é o exemplo da “falácia do planeamento”, ou seja, a tendência sistemática para adotar um comportamento irracional quanto ao prazo de conclusão de um projeto de uma habitação. A inércia tem um poder que não pode ser subestimado nos comportamentos das pessoas, mas pode ser controlado. As políticas por defeito (opções por defeito) ou padrão quando bem escolhidas, podem ter grandes efeitos e influenciar comportamentos e decisões.

Por outro lado, por norma, os políticos tendem nas suas políticas públicas a dar aos cidadãos o máximo de opções possível pois pensam que estes dão primazia à liberdade de escolha, rejeitando qualquer tipo de paternalismo. No entanto, este tipo de avaliação feita pelo decisor público incorre num pressuposto errado e dois erros de avaliação¹⁰². O pressuposto errado de que parte é o que quase todas as pessoas, na maioria das vezes, fazem escolhas no seu interesse ou pelo menos escolhas melhores que as que seriam feitas por outras pessoas. Por exemplo, quando alguém tem de escolher entre fruta e gelado nem sempre toma a melhor decisão para os seus interesses, porque os efeitos de nesta situação se optar pelo gelado só ocorrerão a longo prazo. Daí que seja possível criar uma arquitetura da escolha que melhore a vida das pessoas, tendo em conta as suas verdadeiras preferências e não as de um decisor público. Quanto ao primeiro erro de avaliação, ele consiste na premissa de que é possível não influenciar as escolhas das pessoas. Mas tanto as instituições públicas como as privadas acabam por criar estímulos, os intencionais e outros não intencionais, que acabam por produzir uma forte influência no comportamento das pessoas, como é o caso de os empregadores decidirem pagar o salário dos seus trabalhadores ao mês ou de duas em duas semanas (sendo que se descobriu que as pessoas poupam mais quando recebem o salário de quinze em quinze dias). Já o segundo erro de avaliação, trata-se de se considerar até então que o paternalismo envolve sempre coerção¹⁰³. E tal como anteriormente, uma vez mais, tal

¹⁰¹ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

¹⁰² Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

¹⁰³ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

consideração não é válida. Quando num refeitório escolar se dispõe os alimentos de determinada forma para que os alimentos saudáveis ressaltem face aos alimentos menos nutritivos, tal decisão não implica qualquer tipo de coerção.

Em suma, o “homo economicus” deve ser substituído pelo Homem que tem emoções, sendo para tal necessário uma total cooperação entre a economia, o direito e a psicologia para uma melhor modelização do processo de tomada de decisão¹⁰⁴. Consequentemente será da responsabilidade da economia comportamental descrever e analisar o comportamento do ser humano face a determinados acontecimentos de natureza económica, recorrendo para tal a noções e conceitos da psicologia, incluindo variáveis como as emoções¹⁰⁵.

Seguidamente, apresentarei a perspetiva do denominado paternalismo libertário bem como as razões para este modelo ser o mais adequado em termos de intervenção do decisor público, e em que medida tal terá influência nos comportamentos dos cidadãos. Por fim, irei expor em que medida a economia comportamental pode contribuir na definição e implementação de políticas públicas, referindo mais especificamente como e quais os elementos que constituem uma boa arquitetura da escolha.

3.1 O Paternalismo Libertário

Antes de qualquer outra consideração, importa iniciarmos esta temática pela definição do conceito “paternalismo” e do que entende ser o mesmo.

O paternalismo pode sintetizar-se na ideia segundo a qual um determinado Homem se considera detentor de um maior conhecimento e capacidade, tomando decisões por outrem, tendo em conta e procurando assegurar e proteger os interesses deste.

Segundo João Martinelli¹⁰⁶, os critérios que se seguem permitem identificar o que é o paternalismo: interferência na esfera de liberdade de alguém por um ato praticado ou omissivo do agente; segurança por parte do agente na ação que toma; justificação da sua ação com o facto de assegurar os interesses de outrem ou evitar prejuízos para a mesma; presunção sobre a falta de capacidade de autodeterminação do indivíduo em causa e

¹⁰⁴ Rocha, Armando; Rocha, Fábio – Neuroeconomia e processo decisório. Rio de Janeiro: LTC, 2011. ISBN 978-85-216-0984-1.

¹⁰⁵ Paiva, Fabiana - O processo de decisão sob a perspetiva da economia comportamental e da neurociência. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, março de 2013.

¹⁰⁶ Pereira, A.L.P & Brazzale, F.B. - Paternalismo estatal, autonomia e estatuto da pessoa com deficiência. Fortaleza: *Pensar, revista de ciências jurídicas*, 2017. Vol.22, nº. 1, p. 3-33.

contrariedade à vontade desse mesmo indivíduo. Ou seja, trata-se de uma intervenção sobre a liberdade inerente a certo indivíduo sob a justificativa de promover e proteger os seus interesses e bem-estar.

Por outro lado, o modelo do paternalismo libertário, defendido por Richard H. Thaler e Cass Sunstein, aborda a intervenção do Estado de uma forma diferente: diferencia os termos normativos e descritivos do processo de escolha, ou seja, como se deveriam comportar os indivíduos e de facto se comportam, adicionando um elemento prescritivo, onde pensam em como as políticas podem ser executadas de forma a fazer com que os indivíduos se comportem de acordo com a teoria normativa. Como base desta nova concepção partiram dos estudos Kahneman e Tversky¹⁰⁷ acerca das heurísticas e vieses, retomando a concepção dualista de tomada de decisão (sistema automático e sistema reflexivo). Assim, surgiu como centro do modelo do paternalismo libertário um elemento denominado de “nudge” (“pequeno empurrão”), que corresponde tanto à parte normativa como à parte prescritiva, e principalmente, à extensão da área da economia às finanças públicas.

Posto isto, podemos sintetizar as duas ideias essenciais deste modelo. A primeira, é que apesar de determinadas situações sociais parecerem ter uma importância relativamente baixa podem ter efeitos em massa no comportamento das pessoas¹⁰⁸. A arquitetura da escolha, sendo ela boa ou má (pois as nossas escolhas encontram-se sujeitas a todo o tipo de estímulos, uns visíveis e outros não), é inevitável, afetando desmesuradamente as nossas decisões. A segunda, é que o paternalismo libertário não é um incongruente, os arquitetos da escolha (o Estado ou o legislador) podem preservar a nossa liberdade, influenciando as pessoas (cidadãos de determinado Estado) no sentido de escolherem e tomarem decisões que melhorem as suas vidas¹⁰⁹. Podemos, portanto, retirar do exposto, que os “nudges” respeitam a liberdade individual, podendo ser elaborados tanto pelos Estados como por entes privados, o que trará benefícios quer para estes quer para a sociedade em geral.

¹⁰⁷ Ramiro, T. & Fernandez, R. - O nudge na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas. São Paulo: Universidade Federal do ABC, 2017. P. 1-18.

¹⁰⁸ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

¹⁰⁹ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

Contudo estes autores não negam a inevitabilidade do paternalismo para a adoção do paternalismo libertário. Esta inevitabilidade torna-se patente quando o legislador estabelece determinada norma supletiva, que sendo o ponto de partida para certas políticas, corresponde á própria arquitetura da escolha. Um exemplo claro de como a norma supletiva pode influenciar os comportamentos dos cidadãos é na questão do consumo e racionamento de energia¹¹⁰. Neste exemplo, poderia se projetar uma política que tivesse como objetivo comparar o consumo médio de um indivíduo/agregado familiar com o consumo médio dos seus vizinhos, indicando as informações relevantes para se saber se este estaria a consumir energia acima ou abaixo da média de consumo, podendo levar a uma redução do consumo que se encontra de acordo com a regra padrão de se racionar energia.

Por outro lado, estes autores defendem que a definição das políticas públicas deve ter em atenção a relação de custo e benefício, sendo necessário escolher a intervenção mais válida na definição da norma supletiva. Ou seja, o que deve ter em conta são os ganhos potenciais advindos de políticas como a mencionada acima, inclusive nos termos dos “nudges”, que implicam baixos custos e podem ter efeitos importantes. Contudo, também o modelo do paternalismo libertário não está incólume de críticas, destacando-se entre estas, as que em seguida passarei a expor.

Claire A. Hill¹¹¹ considera que “o facto de as pessoas cometerem erros e de, por vezes, lhes faltar autocontrolo” não deve servir de justificação para o “anti-anti-paternalismo” (nome que a autora dá ao paternalismo libertário). Ou seja, a autora considera que é indefensável o facto do paternalismo libertário afirmar que apesar de as pessoas por vezes escolherem uma opção que não é a mais benéfica para os seus interesses, que ainda assim será possível saber o que realmente desejam.

Também Mário J. Rizzo¹¹² e Douglas Glen Whitman¹¹³ criticam este novo modelo de paternalismo. Estes autores questionam se fará sentido sustentar que quem decide as políticas públicas conhece melhor as “verdadeiras preferências” dos indivíduos do que

¹¹⁰ Ramiro, T. & Fernandez, R. - O nudge na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas. São Paulo: Universidade Federal do ABC, 2017. P. 1-18.

¹¹¹ Mac Crorie, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. Portugal: Almedina, 2012. ISBN 978-989-97970-0-0

¹¹² Rizzo, Mario J. e Whitman, Douglas Glen - The knowledge problema of new paternalismo. In Law & Economics Research Paper Series: Working Paper, 2009. N.ºs. 8-60, p.22.

¹¹³ Mac Crorie, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. Portugal: Almedina, 2012. ISBN 978-989-97970-0-0

os próprios. Questionam ainda que quem decide quais as políticas públicas a prosseguir, se o fá-lo-á de acordo com as suas próprias preferências ou com as “supostas” preferências do público em geral. Concluem ainda, que não é possível implementar as “verdadeiras preferências das pessoas”, sendo implementadas as preferências consideradas como as mais corretas por quem decide essas mesmas políticas públicas.

Por fim, advogam que apesar de o paternalismo libertário dar oportunidade do indivíduo escolher a opção que desejar, o Estado acaba por se aproveitar das fragilidades individuais de cada um, interferindo com a sua própria autonomia. Ou seja, levado ao limite, esta persuasão por parte dos poderes públicos em influenciar as escolhas dos seus cidadãos, poderá conduzir a abusos e à implementação de verdadeiras políticas coercivas.

Contudo, apesar das críticas supra referidas, o modelo do paternalismo libertário é a melhor opção em termos da intervenção do Estado na economia, no mercado e na sociedade, como passarei em seguida a expor.

Os grandes defensores do paternalismo libertário, como Kai Moller, Cass R. Sunstein e Richard H. Thaler, defendem que as políticas paternalistas devem respeitar a autonomia de cada indivíduo, não sendo admissível o “paternalismo moral”, ou seja, a imposição pelos poderes públicos de padrões morais alegando como justificação para tal o interesse da pessoa, independentemente de esta se encontrar de acordo ou não com eles¹¹⁴.

Contudo, para que o paternalismo libertário funcione amplamente, é necessário que os indivíduos possam facilmente evitar a norma supletiva (ou opção por defeito), pois só assim tal norma não será considerada coerciva e permitirá a escolha de outras opções por parte das pessoas. Um mau exemplo de uma norma supletiva é a do sistema dos Estados Unidos da América referente à doação de órgãos. A maioria dos Estados aplica uma regra de consentimento explícito, ou seja, as pessoas têm de dar passos concretos para demonstrarem que pretendem ser doadores de órgãos. Após um estudo realizado por Sheldon Kurtz e Michael Saks¹¹⁵, chegou-se à conclusão que os passos necessários

¹¹⁴ Mac Crorie, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. Portugal: Almedina, 2012. ISBN 978-989-97970-0-0

¹¹⁵ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

para que uma pessoa se registre como doador de órgãos parece impedir os doadores dispostos a tal de se registarem. Em suma, a opção por defeito e a inércia têm uma forte influência nas decisões das pessoas. No entanto, Cass R. Sunstein e Richard H. Thaler sugerem uma forma de aumentar o número de doadores de órgãos no Estados Unidos da América, mas permitindo sempre aos indivíduos terem liberdade de escolha. Estes autores sugerem que os poderes públicos adotem o mesmo procedimento que o Estado do Illinois, em que quando o condutor tirar a fotografia para a carta de condução lhe é perguntado se quer ser doador de órgãos, sendo-lhe informado todas as implicações da sua decisão.

Por outro lado, existem também bons exemplos de políticas públicas que cumprem aquilo que o paternalismo libertário postula. Um desses bons exemplos, trata-se da lei americana aprovada pelo Congresso em 1986, denominada de “Emergency Planning and Community Right to Know Act” ¹¹⁶. Esta lei deu origem ao catalogado “Toxic Release Inventory” (inventário de emissões tóxicas), que se tornou na lei ambiental mais bem-sucedida dos Estados Unidos da América (doravante EUA). O “Toxic Release Inventory” estipulava que as empresas e os indivíduos reportassem ao governo nacional as quantidades de químicos potencialmente nocivos armazenados ou libertados para a atmosfera, encontrando-se essas mesmas informações disponíveis a qualquer pessoa no site da Agência de Proteção Ambiental. Acrescente-se ainda que os utilizadores de químicos nocivos estão ainda obrigados a reportar às corporações de bombeiros locais o tipo de químicos, a quantidade e o local onde estes se encontram armazenados e as potenciais consequências para a saúde pública. Assim, em consequência desta lei deu-se uma redução drástica de emissões tóxicas nos EUA. Tal redução deveu-se principalmente a uma razão: ao facto de os ambientalistas e os media em geral tenderem a denunciar os piores prevaricadores, tendo mesmo criado uma espécie de “lista negra” para o ambiente. Desta forma, criou-se um bom estímulo social e um certo ambiente competitivo que leva á adoção de melhores práticas por parte das empresas, de forma a não serem conotadas pelo público em geral como agentes poluidores. Em suma, trata-se de um estímulo de baixo custo para lidar com o problema das alterações climáticas e da poluição ambiental.

¹¹⁶ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. *Nudge: um pequeno empurrão*: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

Acrescente-se ainda, que o paternalismo libertário não fere ou viola o princípio “sagrado” do Estado de Direito Democrático¹¹⁷, presente no art.2º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP). Ou seja, o paternalismo libertário é um modelo de intervenção mínima, que visa a promoção do bem-estar dos indivíduos sem impor restrições à liberdade, na medida em que estes podem afastar-se da sugestão paternalista, sendo desta forma também compatível com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art.1º da CRP.

Em conclusão, se os poderes públicos informarem e publicitarem aos seus cidadãos que pretendem influenciar determinadas escolhas destes, ainda que possa haver uma perda de eficácia da medida ou norma em causa, encontra-se garantido o respeito pela sua autonomia.

3.2 Arquitetura da Escolha

Uma boa arquitetura da escolha deve ter como objetivo a capacidade de ajudar os indivíduos a escolherem a melhor opção para si tendo em conta os seus interesses individuais. Para tal, serão utilizados estímulos (*“nudges”*), com a finalidade de alterarem o comportamento das pessoas de forma previsível de forma a que optem pela melhor escolha tendo em conta os seus interesses, mas permitindo que possam escolher dentro das opções existentes a que preferirem, sem que isso implique a aplicação de qualquer sanção ou acréscimo de custos.

Tendo em conta o exposto, que uma boa arquitetura da escolha depende em grande medida do *“nudge”* (estímulo) utilizado para o efeito. Segundo Pelle Hansen um *“nudge”* pode ser definido como “uma qualquer tentativa de influenciar o julgamento, a escolha ou o comportamento das pessoas de uma forma previsível, que é possibilitada em virtude de limites cognitivos, vieses, rotinas e hábitos na tomada de decisão individual e social, que impõem barreiras para que as pessoas hajam racionalmente no seu próprio interesse e que funcionam fazendo-se valer desses mesmos limites cognitivos, vieses, rotinas e hábitos”¹¹⁸.

¹¹⁷ Rocha, Bruno & Galuppo, Marcelo – Paternalismo Libertário no Estado de Democrático de Direito. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2016. Vol. 53, nº210, p.135-148.

¹¹⁸ Hansen, Pelle G. and Jespersen, Andreas M. - Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. European Journal of Risk Regulation, 2013. Nº. 1, p.3-28. [Consult. 20 de Abril de 2019]. Disponível na internet: <https://ssrn.com/abstract=2555337>.

Podemos como tal elencar seis princípios básicos de uma boa arquitetura da escolha, de forma a que os decisores públicos os possam utilizar aquando da criação e implementação de políticas públicas, de forma a alcançarem mais facilmente a finalidade que pretendem com as mesmas, e por outro lado, contribuam para a melhoria das condições de vida dos seus cidadãos.

3.2.1 Estímulos (“nudge”)

Relativamente a este primeiro incentivo, comecemos por afirmar que lei da oferta e da procura é a base deste “*nudge*”. Quando o preço de determinado produto aumenta, conseqüentemente que os produtores deste tenderão a produzir um maior número desse mesmo produto, o que por sua vez levará a que os consumidores a comprem menos esse produto. Face a uma situação como esta, os arquitetos da escolha terão de fazer quatro perguntas, antes de criarem os estímulos corretos para os intervenientes da situação em apreço: “quem utiliza aquele produto?”, “quem escolheu aquele preço?”, “quem irá pagar o preço imposto?” e “quem ganha com a situação em análise?”.

Muitas o que se sucede, é que o princípio da “mão invisível do mercado” resolve o problema acima per si, ou seja, o mercado estimula as pessoas a produzirem bons produtos e a vender os mesmo por um preço adequado e justo. Por exemplo, se determinado produto está a ter muito sucesso no mercado, a tendência será o aumento da concorrência. Contudo se os produtos de baixa qualidade fossem retirados do mercado, os preços dos restantes produtos de boa qualidade seriam definidos tendo em conta as preferências dos consumidores. Ou seja, nesta situação, tanto os produtores como os consumidores teriam os estímulos certos.

No entanto, existem muitos mercados e arquiteturas da escolha em que existe um enorme conflito entre os próprios estímulos envolvidos. Um exemplo desse conflito é o sistema de saúde utilizado nos Estados Unidos da América, que funciona da seguinte forma: o cidadão americano submete-se aos serviços de saúde indicados e escolhidos pelo seu médico, cujos serviços são pagos por uma seguradora, num panorama que também envolve sociedades farmacêuticas, fabricantes de equipamentos médicos e advogados que recorrem a procedimentos eticamente condenáveis. Na situação em apreço, os incentivos variam consoante os interesses de cada interveniente (paciente, médico, seguradora, etc), e são conflitantes entre si. O que leva muitas vezes, que irracionalmente e de forma negligente, alguns dos pacientes reduzam a procura dos

seguros de saúde, deixando muitas vezes de os comprar, quando o preço dos seguros aumenta.

Assim sendo, chegámos à conclusão de que a visibilidade é a alteração mais significativa numa análise padrão dos incentivos, pois normalmente nas decisões mais importantes que as pessoas têm de tomar não têm a capacidade de discernir os incentivos envolvidos na tomada de decisão. Um exemplo inequívoco desta situação é a compra de um automóvel por uma família onde têm de, por exemplo, escolher entre andar de transportes públicos ou gastar dez mil euros na compra de um automóvel usado que poderão estacionar á frente da sua habitação. Os custos visíveis da compra do automóvel seriam o abastecimento de combustível, as reparações pontuais e a compra de um seguro automóvel, sendo o custo da oportunidade (dez mil euros pago pela compra de automóvel) esquecido após a compra do veículo e aquilo que poderiam ter comprado com o dinheiro gasto. Por outro lado, se a família optar por escolher os transportes públicos os custos visíveis serão os atrasos habituais desse tipo de transporte, a deslocação a pé até á paragem do mesmo e a limitação espacial ao percurso que o mesmo realiza. Uma análise comportamental dos incentivos inerentes à compra de um carro diz-nos que as pessoas vão subestimar os custos da oportunidade subjacente bem como a desvalorização do veículo com o passar do tempo, e sobrestimar os custos de se deslocarem através de transportes públicos. Nesta situação, os arquitetos da escolha têm de fazer ajustamentos no que toca aos incentivos, para que o comportamento dos indivíduos seja o mais adequado em termos de poupança económica, bem-estar individual e proteção ambiental.

Por fim, os arquitetos da escolha podem manipular o fator “visibilidade” e escolher medidas que foquem a atenção das pessoas para os incentivos. Passarei em seguida, a dar um exemplo de como os decisores públicos podem tomar medidas que promovam um decréscimo do consumo de eletricidade. Se, por exemplo, os termostatos do ar condicionado apresentassem o custo por hora de baixar ligeiramente a temperatura durante um dia de calor extremo, essa inovação teria mais efeito no comportamento das pessoas do que no aumento do preço da eletricidade pois só quando a pessoa recebesse a fatura da eletricidade no final do mês é que se aperceberia do resultado da mudança ocorrida. Para que ocorra o decréscimo do consumo de energia idealizada inicialmente pelos decisores públicos, estes teriam de aumentar ligeiramente o preço da eletricidade

pois essa subida do preço iria ser imediatamente visível pelos consumidores através da informação apresentada nos termostatos do ar condicionado.

Como podemos constatar, determinada medida política, pode ter maior ou menor grau de sucesso consoante é elencada ou organizada, ficando patente que os arquitetos da escolha (decisores públicos) devem ter especial atenção à forma como os incentivos que pretendem tornar “visíveis” aos consumidores são efetivamente evidenciados, de forma a que não sejam entendidos de forma contrária ao pretendido por estes.

3.2.2 Compreender os mapeamentos mentais

Existem escolhas que temos de fazer que são consideradas como mais fáceis e outras como mais difíceis. Por exemplo, imaginemos uma geladaria cujos gelados apenas diferem no sabor, tendo o mesmo número de calorias e de componentes nutricionais. A maioria das pessoas irá escolher o sabor que mais gostar, estabelecendo assim uma relação entre a escolha que fez e a experiência de consumo que vai ter. A relação entre a escolha realizada e o bem-estar obtido denomina-se de “mapeamentos”¹¹⁹.

Por outro lado, quando se trata de escolher o melhor tratamento médico a realizar, a sua escolha já não se vislumbra tão simples assim. Imaginemos que foi diagnosticado um cancro na mama a determinada pessoa e as opções que lhe foram fornecidas foram as seguintes: fazer uma cirurgia, fazer um tratamento de radioterapia ou não fazer nada. Cada opção per si engloba um conjunto de consequências, de efeitos secundários, de longevidade e de qualidade de vida bastante diversos. A decisão a tomar pelo paciente em causa é difícil de tomar a dois níveis distintos: em primeiro lugar, por norma, os pacientes não conhecem todos os compromissos que implica cada uma das escolhas que pode fazer e, em segundo lugar, não consegue imaginar como seria a sua vida se escolhesse qualquer uma das opções em causa. Por norma, a decisão tomada pelo paciente é feita na consulta em que o médico o informa do diagnóstico e a opção aí tomada diverge muitas vezes tendo em conta a especialidade do médico em causa (se é cirurgião, radiologistas, etc.)¹²⁰.

Nestas situações uma boa arquitetura da escolha será aquela que ajude as pessoas a melhorar a sua capacidade de mapear e de escolher a opção que proporcione uma

¹¹⁹ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

¹²⁰ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

melhoria do seu bem-estar. Como tal, deve tornar as informações sobre cada uma das opções o mais simples e concretas possíveis de forma a tornar as mesmas o mais compreensíveis possíveis.

Em seguida, iremos vislumbrar como é que a através de regulamentação governamental é possível ajudar os cidadãos a tomarem a melhor decisão relativamente ao tarifário do telefone móvel a comprar. Os autores Richard Thaler e Cass Sunstein sugerem que os decisores públicos passem a utilizar relativamente a esta temática o modelo “AACPA”: anotar, avaliar e comparar preços alternativos. Este modelo passaria pela regulamentação e fiscalização de forma como as operadoras divulgam as suas informações, e teria como objetivo informar os consumidores sobre todo o tipo de comissões em vigor. A primeira medida passaria pela divulgação de uma espécie de quadro onde seriam apresentados os preços e as formuladas utilizadas no cálculo desses mesmos preços, terminando assim com as vulgares folhas compostas por um longo texto e inteligível. A segunda medida, seria impor que esse documento fosse enviado uma vez por ano via correio convencional e correio eletrónico, tendo obrigatoriamente de conter todos os gastos com o telefone móvel naquele ano, incluindo as comissões praticadas¹²¹. A implementação deste modelo implicaria um custo bastante baixo para os operadores e permitiria que os mesmos fossem mais transparentes relativamente às práticas que adotam. Por outro lado, os consumidores teriam informação totalmente fidedigna e fácil de apreender, promovendo uma escolha responsável e informada. E por fim, os decisores públicos teriam também uma maior facilidade em fiscalizar as práticas utilizadas pelas operadoras, podendo atuar atempadamente, quando tal fosse necessário. E acrescente-se, que este modelo poderia também ele ser utilizado noutros âmbitos, como por exemplo no que concerne às companhias de seguro (mais concretamente, aos tarifários dos seguros de saúde, habitação e automóvel), bancos (nomeadamente no que diz respeito aos custos com cartões de crédito e ao crédito hipotecário) e fornecedores de energia (relativamente aos preços praticados).

3.2.3 Opções por defeito ou opção standard

Atualmente as pessoas dividem o seu tempo entre a vida profissional e a vida pessoal, não lhes restando tempo para ponderarem corretamente acerca de todas as hipóteses que têm ao seu dispor para a resolução de determinado assunto ou problema. Como tal, têm

¹²¹ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. *Nudge: um pequeno empurrão*: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

por hábito escolher as opções que deem menos trabalho (quer no próprio acto da escolha como nas consequências que possam a vir a surgir no futuro) e que tenham menor probabilidade de suscitar entraves. Este tipo de situação é uma clara personificação da heurística do “tanto faz”, da manutenção do statu quo e da inércia senão sejamos o seguinte. Os seres humanos são geralmente preguiçosos e optam ou pela opção padrão pois essa escolha não implica um grande esforço da sua parte ou simplesmente não fazem qualquer escolha pois sabem que existe uma opção por defeito que é automaticamente acionada na eventualidade de nada decidirem. Por outro lado, os seres humanos têm ainda a tendência de manter o statu quo, ou seja, a não alterarem determinada situação mesmo sabendo que se escolhessem outra alternativa iriam ganhar algo ou a melhorar as suas condições de vida.

Contudo as opções por defeito são inevitáveis e o próprio sistema da arquitetura da escolha tem de ter em consideração o facto de muitas vezes as pessoas optarem por não fazer qualquer escolha. Como tal, as opções por defeito podem ser um importante instrumento político para os decisores públicos, na medida em que a opção por defeito que definiam terá um enorme efeito na concretização de determinada política que pretendam que seja seguida pelos seus cidadãos.

Um exemplo paradigmático da força das opções por defeito encontra-se vislumbrada na temática da doação de órgãos. A Espanha é a líder mundial no que diz respeito á doação de órgãos e tal facto tem uma explicação bastante simples. Em Espanha, tal como em Portugal, qualquer pessoa que faleça pode ser doadora de órgãos, a menos que tenha manifestado em vida o contrário. A opção por defeito escolhida pelos decisores políticos espanhóis indica claramente que o objetivo político destes é aumentar o número de doadores de órgãos. E para tal, utilizaram o conhecimento que têm do comportamento do sere humano, ou seja, como sabem que as pessoas em geral são inertes e que consequentemente não irão às instituições competentes informar e registar que não querem ser doadoras de órgãos, até porque tendem a ter dificuldades em imaginar que um dia irão falecer. Contrariamente nos Estados Unidos da América, existem anualmente cerca de 12 a 15 mil potenciais doadores, mas são muitos poucos aqueles que efetivamente se tornam doadores de órgãos¹²². Esta discrepância tem uma simples explicação: nos Estados Unidos da América, a maioria dos Estados impõe o

¹²² Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

consentimento explícito no que diz respeito à doação de órgãos, ou seja, é necessário que os cidadãos destes Estados sigam um determinado conjunto de procedimentos para se registarem como doadores de órgãos. Acabando a burocracia necessária para se tornarem doadores de órgãos por dissuadir as pessoas de se registarem efetivamente como tal. Se os Estados Unidos da América optassem por uma norma por defeito idêntica à espanhola, essa mudança na arquitetura da escolha permitiria que o número de doadores aumentasse exponencialmente e consequente mais vidas poderiam vir a ser salvas.

Por outro lado, existe ainda a denominada “escolha obrigatória” ou “escolha mandata” que consiste nas situações em que o próprio arquiteto da escolha obriga aqueles que têm de decidir acerca de determinado assunto a procederem a uma escolha¹²³. Este tipo de solução seria a mais indicada para as pessoas que gostam de ter liberdade de escolha. No entanto, os seres humanos tendem a vislumbrar a “escolha obrigatória” como um transtorno e uma perda de tempo, principalmente quando têm de fazer uma escolha complicada e difícil. Nestas situações preferem ter uma opção por defeito de forma a não se sentirem como que obrigados a fazer uma escolha. Contudo quando se trata de situações simples, em que basta responder com um simples “sim” ou “não”, nessas situações preferem a “escolha obrigatória” porque lhes permite poupar tempo e lhes transmite uma certa sensação de poder na tomada de decisão.

Após o acima descrito, verificámos que a norma padrão é extremamente importante para as políticas públicas pois a forma como esta é estruturada pode garantir um maior benefício para a sociedade em geral, ou seja, apesar de influenciar o comportamento dos cidadãos não restringe qualquer escolha que estes possam vir a fazer.

3.2.4 Transmitir Feedback

Nas mais variadas situações do dia a dia, os seres humanos fazem escolhas sem saber qual será o resultado e as possíveis consequências dessa mesma escolha. Este tipo de situações ocorre quando a arquitetura da escolha inicial não se encontra estruturada para fornecer um feedback exemplar, como geralmente acontece com processos a longo prazo. Um exemplo perfeito de um processo a longo prazo do qual não conseguimos retirar um bom feedback é, por exemplo, quando uma determinada pessoa tem uma alimentação altamente calórica durante alguns anos e não pratica exercício físico regular

¹²³ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

e mesmo assim o corpo nunca manifesta qualquer sinal de alarme até possivelmente um dia sofrer um ataque cardíaco.

Por outro lado, como inquestionavelmente os seres humanos são irracionais é necessário que o mercado proteja os consumidores, mas invariavelmente nem sempre o consegue fazer. Pensemos na temática da extensão das garantias dos eletrodomésticos, o que regra geral significa um péssimo negócio para os consumidores. Os consumidores tendem a aderir á extensão da garantia: de um eletrodoméstico que acabaram de adquirir pois consideram que o conselho do vendedor em optarem pela extensão da garantia é um bom negócio e que o eletrodoméstico em causa irá acabar por avariar no tempo correspondente à extensão da garantia ou simplesmente porque seguem a heurística do “é melhor prevenir do que remediar”. No entanto, o que os consumidores não sabem é que estão a pagar dezoito euros por um seguro que custa dois euros. E, por outro lado, o mercado também não irá conseguir reverter esta situação per si pois a concorrência não iria baixar os preços e seria extremamente difícil uma nova empresa entrar neste mercado já consolidado da forma acima exemplificada, e praticar preços mais baixos.

Contudo existem bons exemplos em que o *feedback* funciona de forma correta. Um desses exemplos são as máquinas fotográficas digitais que fornecem um melhor *feedback* da fotografia que acabámos de fotografar do que aquele que nos era fornecido pelas máquinas fotográficas analógicas¹²⁴. Contudo as primeiras máquinas fotográficas digitais também falhavam num importante aspeto em termos de *feedback*: não emitiam nenhum som que pudesse confirmar ao seu utilizador que a fotografia tinha ficado fotografada. No entanto, as mais recentes máquinas fotográficas digitais já emitem um som (que evidentemente é falso) quando uma fotografia é tirada. Outro bom exemplo do qual é possível retirar um bom *feedback* é do aviso que nos aparece frequentemente nos computadores portáteis e nos informa de que a bateria deste está prestes a esgotar-se e consequentemente o computador irá desligar-se. No entanto, é também importante que este tipo de avisos não seja constante, caso contrário passaremos ignorar os mesmos.

Face ao exposto, podemos retirar que é importante para os seres humanos retirarem um bom *feedback* das escolhas que fazem diariamente, de forma a evitarem cometer os mesmos erros numa situação idêntica no futuro. Contudo, um bom *feedback* não deverá ser sinónimo de obtenção constante de informação acerca de determinado assunto pois

¹²⁴ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

nesse caso tal informação passará a ser ignorada pelo utilizador da mesma, devendo apenas constar do *feedback* obtido informação clara, concisa e necessária.

3.2.5 Os seres humanos cometem erros e tal é inevitável

Os seres humanos cometem erros todos os dias e tal inevitável. O cálculo mental é talvez o sistema mais utilizados pelas famílias para controlarem o seu orçamento familiar. Como referem os autores Richard Thaler e Cass Sunstein na sua obra “*Nudge*”, o dinheiro não é rotulável e ter vinte euros no frasco da renda permite comprar tanta comida como o mesmo montante no frasco da comida¹²⁵. No entanto, muitas famílias optam por este tipo de esquema de cálculo para controlarem a sua despesa e, geralmente, sentem-se melhor consigo mesmas se tiverem dinheiro por gastar noutra frasco do que ter dinheiro no frasco da renda.

Como podemos vislumbrar as pessoas olham para o dinheiro como se este não fosse todo igual e tivesse o mesmo valor monetário. Pense-se por exemplo no caso dos casinos, em que logo no início da noite um determinado jogador ganhou uma determinada quantia em dinheiro e após esse ganho, separa o dinheiro que trouxe inicialmente consigo num bolso e o que ganhou no início da noite noutra bolso. Posto isto, tendencialmente tenderá a apostar novamente com o dinheiro que ganhou e não com o dinheiro que trouxe consigo, pois segundo o cálculo mental que fez está a apostar com o “dinheiro da casa” (dinheiro que inicialmente era do casino).

Contudo, podem ser criados sistemas que possam prever os erros que os utilizadores possam vir a cometer e corrigi-los. Por exemplo a rede de metro de Paris, criou um sistema que previu que os seus utilizadores poderiam colocar de forma diferente (com a barra magnética para a esquerda ou para a direita ou com o rosto para cima ou para baixo) o cartão em papel que regista a entrada e a saída de cada pessoa no metro. Como tal, o utilizador do metro de Paris pode introduzir de qualquer forma o cartão em papel nas máquinas à entrada do metro, que o resultado será sempre o mesmo: o cartão em papel sairá sempre na outra extremidade com a palavra “usado” inscrita no mesmo. Um outro exemplo de como se podem prever e corrigir os erros dos seres humanos é o sistema criado no Reino Unido pelos decisores públicos no que diz respeito à circulação de automóveis na via pública. Como é de conhecimento geral, Londres recebe todos os anos milhares de turistas oriundos da Europa e dos Estados Unidos da América, que ao

¹²⁵ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. *Nudge: um pequeno empurrão*: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

chegarem à capital do Reino Unido se deparam com um problema: os automobilistas londrinos conduzem pela faixa da esquerda¹²⁶. Os turistas têm por hábito olhar apenas para o lado esquerdo para ver se veem algum automóvel e em Londres o perigo surge do lado direito pois como já aqui foi constatado no Reino Unido os automobilistas conduzem na faixa esquerda, o que acaba por resultar em inúmeros acidentes entre automobilistas e peões. Face a este problema, os decisores públicos londrinos optaram por exigir que fossem colocados nas ruas e esquinas mais movimentadas pelos turistas, avisos pintados na própria estrada com a seguinte frase: “olhar para a direita”.

Podemos concluir que apesar de os erros cometidos pelos seres humanos serem inevitáveis, existem sistemas e procedimentos que podem contribuir para minorar os efeitos desses mesmos erros ou até mesmo evitá-los. Os decisores públicos têm um papel preponderante no que diz respeito à previsão dos possíveis erros que os seus cidadãos podem cometer, sobretudo em áreas como a saúde, a segurança e as finanças pessoais, devendo para tal construir procedimentos que ajudem a evitar esses mesmos erros ou que minorem os seus efeitos.

3.2.6 Parametrizar escolhas complexas

Todos os dias temos de tomar decisões, encontrando-se essa tarefa mais facilitada quando existem apenas duas ou três opções de escolha e podemos analisar e comparar as características de cada uma delas. No entanto, quando temos de escolher uma opção entre várias alternativas temos de optar por outras estratégias pois não temos tempo suficiente para podermos analisar cada uma das opções disponíveis. Imagine-se que foi oferecido um emprego numa empresa multinacional no centro de Lisboa a alguém que reside atualmente no Alentejo e que esta tem três apartamentos para escolher qual prefere arrendar. Nesta situação, a melhor estratégia seria anotar as características que são imprescindíveis para aquela determinada pessoa, como por exemplo a dimensão e a vizinhança que cada uma das opções incorpora e comparar as mesmas. A este tipo de estratégia denomina-se “estratégia por compensação” em que os pontos favoráveis de uma característica (na situação em apreço seria trabalhar numa empresa multinacional) compensam os pontos negativos de outra (que na presente situação seria a alteração da residência).

¹²⁶ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. *Nudge: um pequeno empurrão*: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

Contudo a estratégia acima não pode ser aplicada em todas as situações. Se, por exemplo, o emprego oferecido fosse em Londres não haveria tempo suficiente para analisar e comparar todas as características de todos os apartamentos que estão no mercado de arrendamento. Para situações como esta, o autor Amos Tversky criou uma nova estratégia denominada de “eliminação em função dos aspetos”. Esta estratégia consiste em que o decisor defina qual o aspeto mais importante a considerar, como por exemplo a distância entre a sua residência e o local onde trabalha não seja superior a quarenta e cinco minutos, e eliminar as alternativas que não preencham esse requisito. Este tipo de processo vai sendo repetido pelas restantes características (como por exemplo, a renda não ser superior a setecentos euros mensais ou ser permitido ter animais de estimação no apartamento) até que se possa tomar uma decisão ou reduzir o leque de escolhas a ponto de se poder utilizar a “estratégia por compensação”.¹²⁷

Como ficou patente através dos exemplos anteriores, quando as escolhas possíveis a determinada situação são numerosas e complexas tal irá implicar um maior esforço analítico e reflexivo dos arquitetos da escolha pois estes terão uma maior capacidade para influenciar as escolhas quer para bem quer para o mal. Por exemplo, uma loja de tintas tem de ter em atenção em como apresenta as cores que vende aos consumidores. Como consumidor qual das seguintes opções seria mais apelativa e informativa: uma loja de tintas que apresenta-se as cores de que dispõe por ordem alfabética, ou seja, apareceria a cor azul oceano procedida de branco ártico ou uma loja de tintas que apresentasse as cores de que dispõe através de uma paleta de cores, onde aparecem em primeiro lugar os tons de azul do mais claro até ao mais escuro seguidos dos verdes, iniciando no tom mais claro e terminado no tom mais escuro¹²⁸?

Os consumidores escolheriam a segunda opção pois é a única que lhes permitiria ver as cores tal e qual como elas são visualmente e fazer uma comparação mais precisa, e por outro lado, saber qual o nome específico de cada cor não tem qualquer tipo de utilidade em termos da seleção da cor. Por outro lado, existem algumas empresas como a Netflix que se tornaram preponderantes no mercado devido a uma excelente arquitetura da

¹²⁷ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

¹²⁸ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

escolha¹²⁹. No caso da empresa Netflix, os seus consumidores podem procurar o filme que pretendem alugar através do nome do filme, do nome do realizador ou género de filme, e podem ainda colocar uma espécie de nota que funcionará como uma avaliação do filme em causa e permitirá que receba sugestões de outros consumidores que tenham gostos idênticos aos seus. A este tipo de estratégia dá-se o nome de “filtragem colaborativa” que consiste na filtragem de filmes e séries através de opiniões de pessoas com gostos idênticos.

Contudo, por vezes é importante conhecer a opinião e os gostos de pessoas diferentes, e quando possível experimentar também coisas diferentes de forma a que possamos aprender e conhecer novas coisas. Por exemplo, os diretores de jornais diários sabem que é importantes que os denominados “textos de opinião” sejam escritos por autores cujas opiniões, ideologias políticas, religião ou clube de futebol sejam diferentes entre si, de forma a estimularem os seus leitores a pensar e a conhecerem perspetivas diferentes das suas.

Podemos como tal concluir, que o arquiteto da escolha ao parametrizar as escolhas está dessa forma a incentivar o conhecimento das pessoas e a estimular a aprendizagem de diferentes ensinamentos.

4. Aplicação de uma abordagem comportamental nas Políticas Públicas

O Estado é questionado recorrentemente pelos cidadãos e entidades internacionais acerca das funções que desempenha, nomeadamente acerca das decisões e escolhas que toma e que têm reflexo nas políticas públicas que implementam. Como tal, é patente a necessidade de aumentar os índices de confiança dos cidadãos relativamente ao desempenho do Estado no cumprimento das funções que lhe estão inerentes, nomeadamente em áreas como o ambiente, a educação, a energia e o ambiente.

Para que esta necessidade seja suprida é necessário que os decisores públicos elaborem políticas públicas mais eficazes e eficientes e que contribuam para uma concreta melhoria socioeconómica de determinada sociedade. Para tal, é necessário que na elaboração das políticas públicas sejam criados os estímulos e os incentivos correctos para que o objectivo acima seja alcançado.

¹²⁹ Thaler, Richard & Sunstein, Cass. Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.

No entanto, há que ter patente que o sucesso deste tipo de intervenção depende da forma como os estímulos ou incentivos escolhidos irão influenciar o comportamento dos cidadãos, que como sabemos não age de forma racional na grande maioria das situações. E, por outro lado, a eficácia deste tipo de intervenção dependerá também de uma análise prévia, por parte dos decisores públicos, dos possíveis efeitos comportamentais que a aplicação do estímulo ou incentivo escolhido terá sobre os cidadãos em comparação com a escolha de um outro estímulo ou incentivo.

Será neste últimos dois aspectos que a economia comportamental poderá auxiliar os decisores públicos, disponibilizando ferramentas essenciais para que se alcancem os objectivos pretendidos com determinada política pública com menos custos e maior eficácia e eficiência. Posto isto, iremos em seguida demonstrar através de experiências já realizadas como pode ser útil e benéfico utilizar uma abordagem comportamental na políticas públicas.

4.1 O porquê de utilizar uma abordagem comportamental nas Políticas Públicas?

O processo de criação de políticas públicas parte do pressuposto de que consegue prever qual será o comportamento das pessoas, e como tal tentará influenciá-lo de acordo com o objetivo a que inicialmente propôs a cumprir. Contudo existe uma necessidade sistemática de repensar e reavaliar como irão os seres humanos se comportar e como podem os decisores públicos influenciar positivamente esses mesmos comportamentos.

Os decisores públicos e consequentemente as políticas públicas que criam, necessitam de compreender melhor o comportamento humano e promover uma mudança de comportamento através de uma abordagem mais científica. Os estímulos comportamentais visam melhorar o bem-estar dos cidadãos e dos consumidores através de políticas e regulamentos baseados em resultados testados empiricamente, derivados de métodos experimentais. A economia comportamental surge como uma espécie de mistura entre as estratégias utilizadas pela teoria económica mais tradicional, os ensinamentos da psicologia e das restantes ciências cognitivas e sociais que estudam os inúmeros fatores irracionais que influenciam a tomada de decisão.

Como parte da iniciativa da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, doravante OCDE) sobre “Novas Abordagens aos Desafios Económicos” e ao trabalho efetuado pela OCDE em termos de políticas públicas e desenvolvimento

territorial, reuniram-se em Paris mais de cento e cinquenta especialistas de diferentes Estados para discutirem os desafios e possíveis oportunidades de se aplicar estímulos comportamentais na formulação de políticas públicas¹³⁰. Desta reunião surgiram inúmeras conclusões sobre como é preponderante utilizar uma abordagem comportamental na definição das políticas públicas, algumas das quais passarei a expor em seguida.



Fonte 7 - Naru Faisal e Cavassini Fillippo, retirado do site:

www.oecd.org/behaviouralinsights

Figura 7 - Abordagem Comportamental nas Política Públicas

Antes de se utilizar qualquer abordagem comportamental na definição de uma política pública, é necessário que os decisores públicos comecem por reconhecer que nem sempre sabem como qual é a melhor solução a adotar para determinado problema e

¹³⁰ OCDE - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

como influenciar o comportamento dos seus cidadãos através da política que irão implementar. Como tal, é fundamental que entendam que a economia comportamental tem como objetivo ajudar as pessoas a fazerem melhores escolhas, utilizando para isso estímulos e não impondo ou obrigando os cidadãos a optarem por determinado comportamento.

A demanda por mais intervenções mais efetivas e eficazes deram origem a que se tornasse importante aplicar estímulos comportamentais nas políticas públicas. Nomeadamente, os decisores públicos têm vindo a procurar soluções regulatórias simples e eficazes que promovam resultados mais eficientes sem que resultem na aplicação de mais regras e sanções. A título de exemplo e no que diz respeito á temática do cumprimento fiscal, as experiências realizadas indicam-nos que o incumprimento fiscal pode ser reduzido se na informação que é disponibilizada ao público se fizer referência apenas às pessoas que não entregaram a sua declaração fiscal dentro do prazo legal em vez de se utilizar a expressão “incumprimento fiscal”, pois este tipo de menagem irá influenciar quem ainda não entregou a sua declaração fiscal a entregar a mesma. Por outro lado, a economia comportamental pode ainda ser aplicada às políticas comerciais e como um auxílio para os consumidores, nomeadamente no caso dos mercados que englobam produtos complexos, tais como o mercado dos serviços financeiros, dos seguros e outros mercados que envolvam serviços contratados.

O foco dos Estados de um modo geral tem sido melhorar e desenvolver medidas regulatórias e não regulatórias mais eficientes e consequentemente o número de especialistas e instituições que estudam e fornecem informações relevantes sobre economia comportamental aplicada às políticas públicas tem vindo a aumentar. Como tal, a OCDE, a União Europeia e o Banco Mundial iniciaram individualmente exercícios de mapeamento que determinaram como e onde a economia comportamental podia ser aplicada tendo em conta o tipo de políticas que utilizam.

Segundo o relatório da OCDE sobre política regulatória e economia comportamental referentes ao ano de 2014, o exercício de mapeamento anteriormente demonstrou que a economia comportamental tinha influenciado a formulação de certas políticas de alguns dos países integrantes da OCDE, nomeadamente os Estados Unidos da América e o

Reino Unido¹³¹. Por outro lado, ficou patente que era mais fácil identificar problemas comportamentais e formular possíveis soluções do que medir os impactos e riscos associados à escolha de determinada solução. Este relatório permitiu ainda constatar que existem certas áreas que a economia comportamental pode ajudar a que as pessoas em geral não cometam constante tantos erros, como é o caso do jogo, dos negócios que envolvem os mercados financeiros, a compra de seguros ou a ter comportamentos que terão consequências na sua saúde a longo prazo. Por fim, o relatório da OCDE demonstrou que a aplicação da economia comportamental em certas áreas das políticas públicas de alguns países tem vindo a aumentar, nomeadamente nas políticas sobre as pensões sociais, os impostos e a proteção dos consumidores. Relativamente a este aspeto do relatório, importa referir que a União Europeia tem desenvolvido inúmeras iniciativas de informação comportamental, sendo a mais notável a de todas a diretiva dos direitos consumidores sobre artigos pré-comprados na internet, baseada em evidências de que as configurações padrão têm uma poderosa influência nas escolhas que são feitas.

Já o relatório efetuado pelo Banco Mundial teve por objetivo integrar factos provados recentemente sobre fundamentos psicológicos e sociais do comportamento a fim de disponibilizar os mesmos às comunidades que procuram desenvolver este tipo de conhecimento, para que o utilizem de forma sistemática quer por investigadores quer por profissionais¹³². Neste relatório foram identificados três princípios da tomada de decisão pelos seres humanos que irão servir como pontos orientadores para a aplicação da economia comportamental na formação e implementação de políticas públicas: pensar automaticamente, pensar socialmente e pensar recorrendo a modelos mentais.

O princípio de “pensar automaticamente” significa que geralmente as pessoas fazem juízos e escolhas automaticamente, ou seja, sem deliberarem sobre o assunto que têm de tomar uma decisão.

¹³¹ OCDE - Regulatory policy behavioural economics. OCDE Publishing, 2014. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-behavioural-economics_9789264207851-en.

¹³² Grupo Banco Mundial - Relatório Principal do Grupo Banco Mundial. Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>.

Tabela O.1 As pessoas têm dois sistemas de pensamento

Os indivíduos têm dois sistemas de pensamento: o sistema automático e o sistema deliberativo. O sistema automático influencia quase todos os nossos julgamentos e decisões.

Sistema automático	Sistema deliberativo
Considera o que vem automaticamente à mente (<i>molde estreito</i>)	Considera um conjunto amplo de fatores relevantes (<i>molde amplo</i>)
Fáceis	Trabalhosos
Baseados em associações	Baseados no raciocínio
Intuitivos	Reflexivos

Fonte 8 – Kahneman (2003) e Evans (2008)

Figura 8 - Dois sistemas de pensamento

Como tal, pequenas alterações na arquitetura da escolha (como por exemplo utilizando o enquadramento e/ou uma escolha padrão) podem influenciar a tomada de decisão e consequentemente ter um forte efeito sobre o comportamento das pessoas.

Por outro lado, o segundo princípio “pensar socialmente” constata o facto de que as pessoas como animais sociais que são, são influenciadas por preferências sociais, identidades sociais e normas sociais. Ou seja, a maioria das pessoas preocupa-se com o que os indivíduos (sociedade) ao seu redor se comportam, tentando enquadrar e mesmo imitar esse género de comportamentos. Desta forma, entender como a sociedade, as normas sociais e as redes sociais influenciam o comportamento das pessoas, pode ajudar os decisores públicos a compreender como é que estas construções sociais levam as pessoas a ter determinado enquadramento acerca determinado assunto e a terem determinados padrões de comportamento coletivo, bem como ajudá-los na elaboração de intervenções mais inovadoras e eficazes. Para demonstrarem como poderia ser eficaz o uso deste tipo de estratégias, no relatório é apresentado o exemplo em seguida.

Foram distribuídos aleatoriamente os seguintes envelopes a um conjunto de pessoas que contraíram empréstimos bancários:

1. Envelope padrão: O envelope padrão apenas contém um calendário e a indicação do dia em que é pago o empréstimo.



Fonte 9 - Bertrand e Morse (2011)

Figura 9 - Envelope padrão

- Envelope que contém no seu interior uma comparação entre o custo de um empréstimo e das taxas e juros pagos no dia do seu pagamento e o custo do mesmo gênero de empréstimo, mas adquirido através de um cartão de crédito tendo em conta também as taxas e juros incluídos nessa opção.

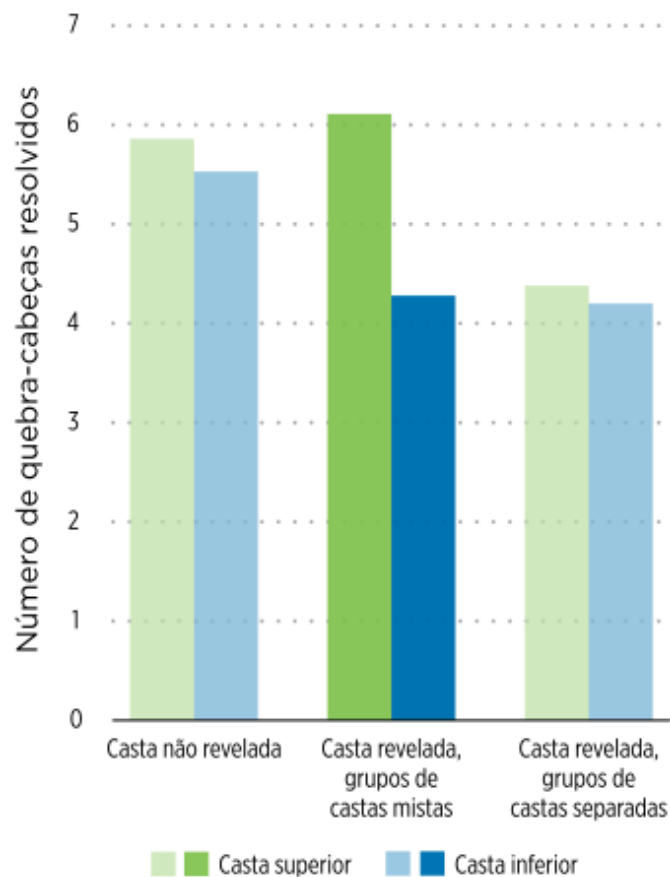
Quanto custará em taxas ou juros se você tomar US\$ 300 emprestados	
MUTUANTE DE DIA DE PAGAMENTO (supondo-se que a taxa seja de US\$ 15 para cada empréstimo de US\$ 100) Se você pagar em:	CARTÃO DE CRÉDITO (presumindo um APR de 20%) Se você pagar em:
2 Semanas US\$ 45	2 Semanas US\$2.50
1 Meses US\$ 90	1 Meses US\$5
2 Meses US\$ 180	2 Meses US\$10
3 Meses US\$ 270	3 Meses US\$15

Fonte 10 - Bertrand e Morse (2011)

Figura 10 - Envelope comparativo

Com a realização desta experiência, chegaram à conclusão de que quem tinha recebido o segundo envelope, tinha 11% menor probabilidade de voltar a contrair um empréstimo nos próximos quatro meses em comparação com o conjunto de pessoas que recebeu o envelope padrão. Este resultado significa que o envelope comparativo permite que os consumidores deste tipo de serviço financeiro deliberem mais profundamente sobre os custos inerentes à contração de um empréstimo.

Por último, o terceiro princípio “pensar recorrendo a modelos mentais” significa que por norma as pessoas quando pensam não recorrem a conceitos que elas próprias criaram. Ao invés disso, recorrem a definições, categorias, identidades, estereótipos, opiniões e visões do mundo extraídos do pensamento geral da sociedade em que se encontram inseridas. Todos estes exemplos são “modelos mentais” que influenciam como cada sere humano interpreta determinados acontecimentos. Contudo, os “modelos mentais” são maleáveis e a intervenção da economia comportamental pode direccionar esses mesmos modelos para a concretização de objetivos que determinada política pública se proponha. Tal como ficou patente no seguinte exemplo previsto no presente relatório: na Índia dividiram aleatoriamente numa sala de aula meninos de castas mais elevadas e de castas inferiores e pediram-lhes que resolvessem alguns quebra-cabeças.



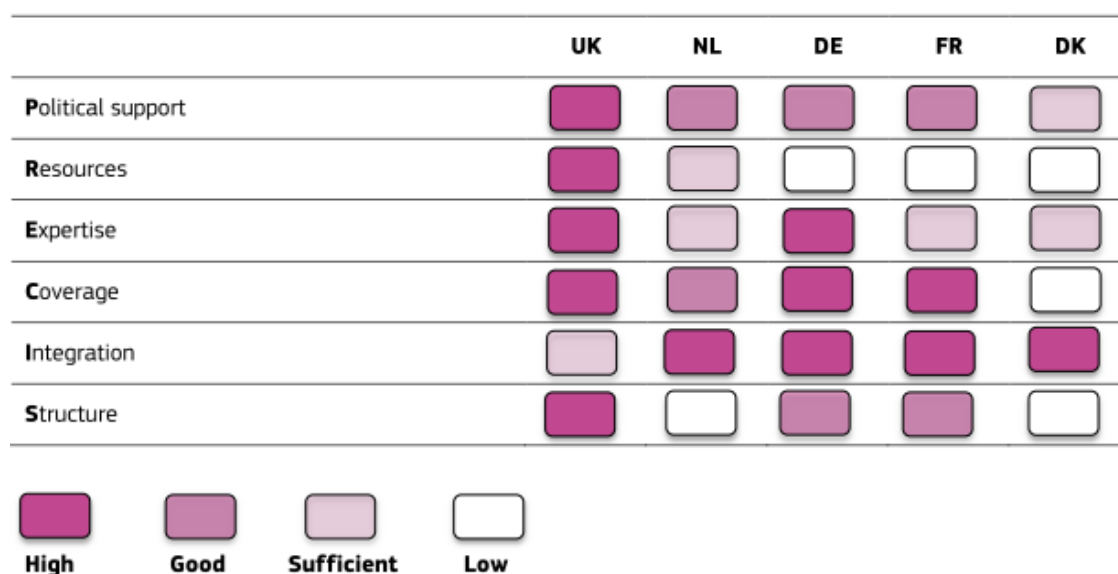
Fonte 11 - Hoff e Pandey (2014)

Figura 11 - Comparação entre quebra-cabeças resolvidos

Enquanto não foi revelado quem pertencia a cada casta, o desempenho de todos os meninos na resolução dos quebra-cabeças foi estatisticamente o mesmo. Quando foi revelado em que salas de aulas estavam presentes castas mistas (ou seja, onde existiam

meninos de casta superior e de casta inferior), o desempenho dos meninos de casta inferior reduziu. Por outro lado, quando a revelação foi feita nas salas de aula com castas separadas (onde todos os meninos eram de casta superior ou de casta inferior), o desempenho de todos os meninos, independentemente da casta, diminuiu.

Por último, o relatório da Comissão Europeia analisou sete Estados-Membros que criaram equipas interessadas em aproveitar potencial da economia comportamental para a formulação de políticas públicas¹³³.



Fonte 12 - European Commission

Figura 12 – Os cinco líderes europeus na institucionalização das práticas inerentes à economia comportamental

Este relatório demonstrou que o Reino Unido, a Holanda, a Alemanha, a França e a Dinamarca são os Estados Europeus líderes na utilização dos ensinamentos da economia comportamental nomeadamente nos seguintes aspetos: suporte político, recursos, perícia, enquadramento, integração e estrutura. Mais importante, foram as quatro conclusões que se retiraram deste relatório. A primeira foi que em termos de capacidade de construção, existe um dinamismo significativo e um crescente apetite em aplicar a economia comportamental na formulação de políticas públicas. A segunda conclusão, foi de que existe espaço suficiente para promover a mudança e a partilha de conhecimento entre os decisores públicos e a comunidade académica. Existe um grande

¹³³ European Commission - Behavioural Insights Applied to Policy. Bruxelas: 2016. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016>.

potencial na análise de grandes conjuntos de dados, de forma a que se possam retirar estímulos úteis para as políticas públicas, com o compromisso de se disponibilizarem mais dados públicos para esse tipo de análise. Já a terceira conclusão, indica que a economia comportamental deve ser aplicada ao longo do ciclo de determinada política (incluindo na previsão de problemas de implementação e execução dessa política) de forma a se gerarem provas mais uteis e efetivas. Por fim, a quarta conclusão retirada foi que existe espaço para que sejam empreendidas mais ações de forma a melhorar a efetividade das iniciativas políticas comportamentais, esclarecer o seu impacto a longo-prazo e aumentar a transparência, nomeadamente através de uma comunicação mais eficaz e de partilha desses resultados com os cidadãos.

4.2 Quem poderá utilizar usar uma abordagem comportamental?

Tal como tem sido evidenciado ao longo do presente trabalho, todos os seres humanos deveriam utilizar uma abordagem comportamental no seu dia-a-dia. Todas as decisões que tomamos implicam consequências (presentes ou futuras) e apesar de não termos disponibilidade para analisarmos todas essas situações com a complexidade adequada, os atalhos que a economia comportamental nos fornece são fundamentais para minimizar e até mesmo evitar erros.

Também as instituições políticas internacionais têm vindo a apostar cada vez mais na utilização da economia comportamental na formulação e implementação das suas políticas, bem como dado primazia ao estudo deste novo tipo de abordagem.

A Comissão Europeia tem vindo a utilizar informações fornecidas pela economia comportamental como evidências para avaliar o impacto dos regulamentos constantes da nova legislação emanada pela União Europeia¹³⁴. Sendo um dos seus principais objetivos tornar a utilização de informações comportamentais mais sistemática e apoiar a sua utilização por todos os Estados-Membros da União Europeia.

O relatório de 2015 do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial deu principal enfoque à forma como as pessoas pensam, à sociedade e no comportamento quer do indivíduo per si quer da sociedade como um todo. No relatório ficou patente de que o Banco Mundial tem utilizado informações comportamentais como forma de auxílio para o trabalho que desenvolve com os Estados. E tem como objetivo incluir e utilizar mais

¹³⁴ OCDE - Behavioural Insights and the new approaches to policy design. Paris: OCDE Publishing, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.

frequentemente a perspectiva fornecida pela economia comportamental no trabalho que realiza. Para tal contará com a ajuda das entidades internacionais para que validem o trabalho que têm realizado na promoção e uso desta nova perspectiva.

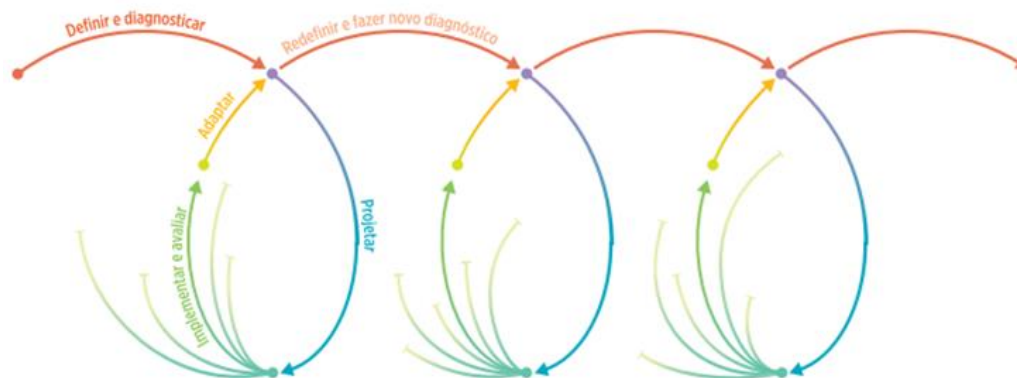


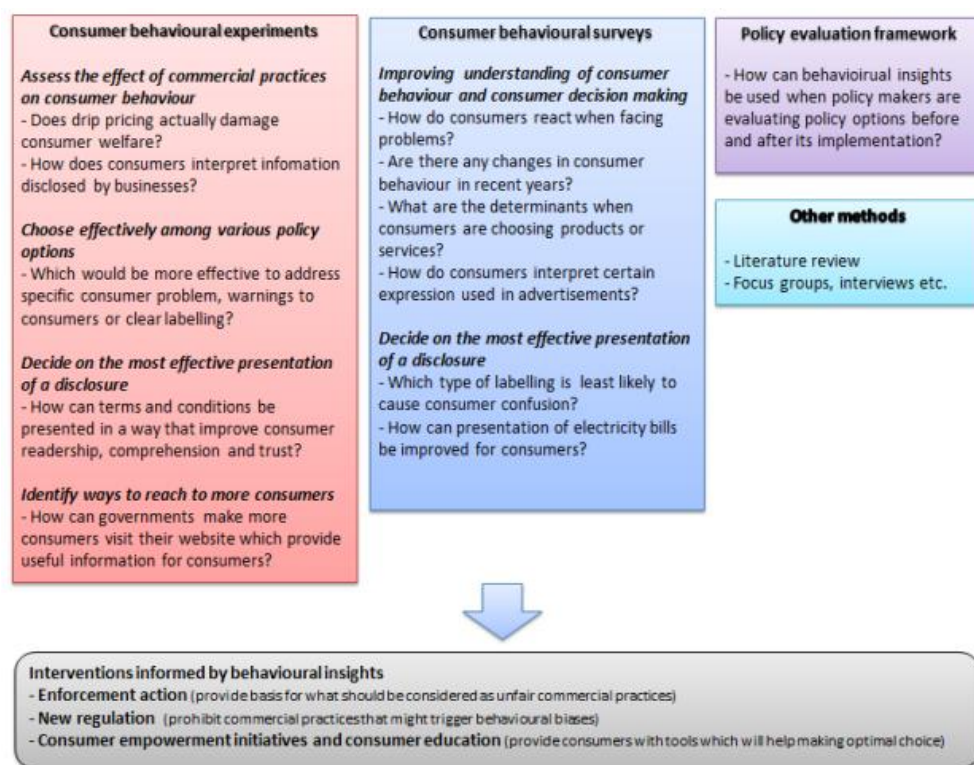
Figura 13 - Identificar intervenções eficazes

Fonte 13 – Equipe WDR (Banco Mundial)

A figura acima é uma das conclusões retiradas do relatório sobre desenvolvimento mundial, onde se conclui que os governos devem seguir as etapas acima antes de decidirem qual a política que devem implementar pois só assim saberão de entre as opções que dispõem aquela que será mais eficaz¹³⁵.

No caso da OCDE, foram as informações comportamentais que ajudaram esta instituição a elaborar as suas políticas de proteção dos consumidores. As políticas elaboradas acerca da proteção dos consumidores são o resultado da análise de dados e evidências comportamentais dos Estado-Membros da OCDE, o que permitiu que a sua implementação fosse mais fácil tendo em conta que já existiam dados acerca do comportamento dos cidadãos e de como influenciá-los de forma a atingir-se o objetivo desta mesma política.

¹³⁵ Grupo Banco Mundial - Relatório Principal do Grupo Banco Mundial. Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>.



Fonte 14 - Report OCDE (use of Behavioural Insights in consumer policy)

Figura 14 - Recomendação de OCDE acerca da proteção dos consumidores

Acrescente-se ainda, que as recomendações serviram exemplo para os Estados-Membros da OCDE, que têm vindo a replicar as recomendações *supra* indicadas nas suas legislações nacionais com a finalidade de melhorarem a efetividade das políticas de proteção ao consumidor¹³⁶.

Recentemente foi criada a “European Nudge Network”, que consiste numa plataforma online que tem por objetivo divulgar de forma mais célere informações acerca da implementação de uma abordagem comportamental nas políticas públicas em geral, promovendo uma maior colaboração entre todos os Estados europeus¹³⁷. Esta rede permite ainda que os estudos realizados por instituições internacionais bem como as evidências de como uma abordagem comportamental pode ser útil, em termos políticos, sejam facilmente acessíveis por todos os interessados.

¹³⁶ OCDE - Use of Behavioural Insights in Consumer Policy. OCDE Publishing: Directorate for Science, Technology and Innovation Committee on Consumer Policy – DSTI/CP, 2016.

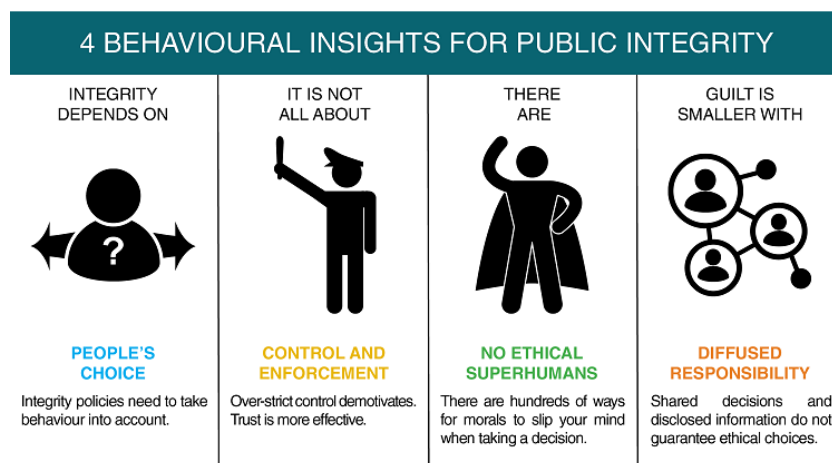
¹³⁷ OCDE - Behavioural Insights and the new approaches to policy design. Paris: OCDE Publishing, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.

Face ao exposto, podemos retirar que uma abordagem comportamental pode ser utilizada por todos (indivíduos e instituições públicas) e em inúmeras situações. Tanto os decisores públicos como as instituições preponderantes no panorama internacional, podem recorrer a este tipo de abordagem para entenderem como se comportam os cidadãos, como podem elaborar e implementar uma política que se venha a revelar eficaz e compartilhar com os restantes Estados como podem seguir o seu exemplo. Importa ainda salientar, o esforço que tem sido feito pelas diversas instituições para impulsionarem estudos e um maior aprofundamento analítico de como a utilização da perspetiva comportamental aplicada às políticas públicas pode ser eficaz, promovendo o diálogo e a troca de informações entre todos os intervenientes neste processo.

4.3 Onde e quando utilizar uma abordagem comportamental?

A economia comportamental permite que possamos conhecer e compreender melhor o comportamento das pessoas, quais os vieses que utilizam como auxílios das decisões que têm de tomar. Permitindo assim, que possamos encontrar estímulos comportamentais eficientes e eficazes no sentido de ajudarem as pessoas a tomarem boas decisões e cometerem um menor número de erros possível. Como tal, os estímulos comportamentais podem ser de grande utilidade a nível das políticas sobre integridade e anticorrupção, proteção do consumidor, educação, energia, ambiente, controlo de produtos financeiros, saúde e segurança, regulação do mercado, impostos e telecomunicações.

Relativamente às políticas de integridade anticorrupção, a OCDE publicou um relatório em que expõe detalhadamente como os estímulos comportamentais podem ajudar a tornar essas mesmas políticas mais eficazes e eficientes. A pesquisa efetuada nesse relatório demonstrou dois aspetos comportamentais determinantes a nível da integridade: a dinâmica interna de como os indivíduos tomam decisões morais e como as decisões que tomam são influenciadas por outras pessoas.



Fonte 15 - OCDE Report: Behavioural Insights for Public Integrity

Figura 15 - Behavioural Insights for Public Integrity

Relativamente à forma como as pessoas tomam decisões morais este relatório retirou três conclusões importantes. A primeira é que as pessoas tendem a seguir uma espécie de “bussola” moral quando tomam decisões, contudo, por vezes afastam-se da decisão que seria moralmente a mais correta sobretudo quando os benefícios imediatos de determinada escolha são atraentes e os seus custos no futuro são remotos e improváveis¹³⁸. Já a segunda conclusão que retiraram foi que ninguém gosta de perder e que quando as pessoas fazem escolhas, escolhem (quer seja de forma consciente quer não) sempre o melhor tanto para si como para os que pensam como elas. E por fim, a última conclusão retirada foi que os indivíduos não gostam de ser confrontados com o seu comportamento antiético e que tentam encontrar justificações para a incoerência entre aquilo que é a atitude ou comportamento moralmente correto e o comportamento que escolheram ter. Por vezes, quando reconhecem a incoerência do seu comportamento tendem a sentir-se mal com a decisão que tomaram, resultando muitas vezes numa necessidade de compensar a atitude anterior.

Posto isto, conclui-se que as políticas de integridade e anticorrupção devem ser formuladas de forma a encorajar dinâmicas que incentivem escolhas éticas e que se apliquem a toda a população de determinado Estado. A propósito deste tipo de políticas, o Estado Australiano criou um sistema de políticas de integridade e anticorrupção eficaz e direcionado para as pessoas que nunca exibiram tendências criminosas. O denominado

¹³⁸ OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.

“modelo de alinhamento de valores” australiano baseia-se na presunção de que nem todos os indivíduos são iguais e que nem todos os indivíduos de uma determinada organização partilham o mesmo tipo de valores¹³⁹. Como tal, criaram três grupos diferentes entre si (denominados pelas letras A, B e C) que coexistem na mesma organização, e que consequentemente se identificam com um conjunto de valores diferentes. O grupo A incorpora as pessoas que provavelmente não agem de forma corrupta, independentemente das circunstâncias, resultado de uma forte identidade moral. Por outro lado, o grupo B engloba as pessoas cuja decisão de agirem ou não criminosamente depende das circunstâncias de cada situação em apreço. Ou seja, em condições ideais seria improvável que este grupo agisse de forma corrupta, contudo poderiam surgir razões pessoais ou ambientais que conduzissem a uma atuação corrupta. Por fim, o grupo C é composto por um pequeno conjunto de pessoas que tendem a agir de forma corrupta sempre que podem de forma a evitarem as consequências das suas decisões. Este é um grupo impulsionado pelo interesse próprio, tendendo a responder apenas à dissuasão efetiva.

Como tal, uma estrutura de integridade e anticorrupção efetiva aceita a existência de cada um dos diferente grupos de pessoas e é projetado para fornecer um ambiente de trabalho em que os altos padrões profissionais são valorizados pela organização, as oportunidades de conduta criminosa são mínimas, a conformidade com medidas de integridade são facilitas (providenciadas tanto ao grupo A como ao grupo B) e preparar os grupos A e B para a existência de indivíduos puramente auto-interessados (grupo C), implementando medidas eficazes de deteção e dissuasão¹⁴⁰. Em conclusão, o principal objetivo desta estrutura de integridade e anticorrupção é obter um equilíbrio apropriado e eficaz de medidas, incentivando a integridade sem perder de vista os potenciais riscos e consequências.

Por outro lado, quanto à conclusão acima referida de que as pessoas são influenciadas nas decisões que tomam por outras pessoas, o relatório em apreço indicou que as denominadas “boas intenções” dissuadem os indivíduos de admitirem as implicações inerentes à escolha da opção menos correta a nível moral quer para eles próprios quer

¹³⁹ Based on information provided by the Australian Commission for Law Enforcement Integrity. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível em: www.aclei.gov.au/corruption-prevention/key-concepts/values-alignment.

¹⁴⁰ OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.

para com os outros. Chegando-se à conclusão, após análise do comportamento evidenciado na situação acima por um conjunto de indivíduos, que existem três padrões típicos de justificação que os indivíduos utilizam socialmente quando escolhem a opção menos moralmente correta¹⁴¹. A primeira, denomina-se de altruísmo egoísta e consiste nas situações em que através do comportamento imoral de um indivíduo houve um segundo indivíduo que beneficiou com esse comportamento, sendo o interesse e benefício retirado por essa segunda pessoa apresentado como justificação para o comportamento imoral que permitiu esse resultado. Ou seja, um motivo benevolente como ajudar um familiar a obter determinado emprego, ofusca o ato corrupto e o nepotismo daquele comportamento. Já o segundo padrão típico de justificação autointitula-se de lógica do “Homem dos Bosques”, ou seja, quando um ato criminoso ou corrupto tem por objetivo uma entidade mais forte, poderosa ou rica tal ato encontra-se justificado com base no princípio e preferência pela igualdade. Por fim o terceiro e último padrão típico de justificação é denominada de difusão da responsabilidade, e consiste nas situações em que um conjunto de pessoas têm uma conduta moralmente imprópria, diminuindo com isso as probabilidades de uma pessoa poder vir a manifestar-se contra o comportamento desses indivíduos. Como o comportamento incorreto é manifestado por um conjunto de pessoas, cada indivíduo sente-se menos responsável pelo seu próprio comportamento e por outro lado, também não se irá manifestar contra o comportamento dos restantes indivíduos uma vez que esses poderiam interpretar essa atitude com desconfiança e como uma tentativa de limitar a sua liberdade de escolha.

Posto isto, o relatório em apreço identificou quais as formas como as dinâmicas de interação social podem ser levadas em consideração aquando a elaboração das políticas de integridade e anticorrupção¹⁴².

¹⁴¹ OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.

¹⁴² OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.

Precepts for strengthening integrity in social interactions in integrity systems		See section
a)	Provide purposeful transparency	3.1
b)	Strengthen indirect reciprocity	3.1
c)	Strengthen integrity norms and identities	3.2
d)	Investigate and enforce strictly without creating a culture of fear and distrust	3.3
e)	Separate motivating and enforcing functions	
f)	Identify and counteract systemic de-stigmatisation of corruption (collective action trap)	3.4

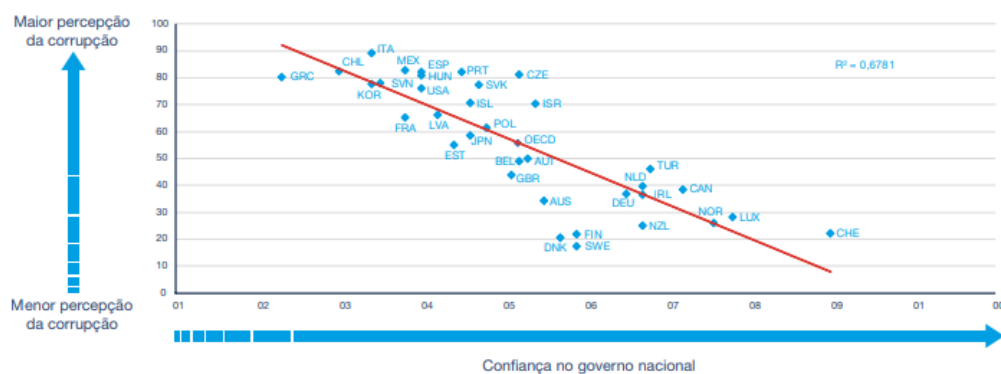
Fonte 16 – OECD Report: Behavioural Insights for Public Integrity

Figura 16 – Aspectos que permitem fortalecer as dinâmicas de interação social em sistemas de integridade

Através do quadro acima, é possível identificar que o fator chave na dinâmica social é a responsabilidade. Verificando-se que quando o ônus da responsabilidade recai sobre vários indivíduos, essa situação representa um maior risco de integridade tendo em conta que existe uma difusão da responsabilidade ética. Neste tipo de situações, em que uma conduta imoral é praticada por várias pessoas, cada indivíduo tem a tendência a sentir-se menos responsável pelo seu próprio comportamento uma vez que o sentimento de culpa por aquela conduta é compartilhado por todos os envolvidos. Consequentemente, é necessário e indispensável diminuir as situações de difusão de responsabilidade dentro de um sistema de integridade e anticorrupção. Contudo a transparência só servirá neste tipo de sistema político de integridade e anticorrupção se existirem verdadeiros esforços no sentido de se compartilharem com os cidadãos a tomada de decisões relativas a assuntos que são de interesse geral e nacional, disponibilizando informações e dados acerca dos mesmos para que estes possam ajudar na tomada de decisão de forma útil, responsável e informada.

Por último e tendo por base o relatório em apreço, a OCDE publicou uma Recomendação sobre Integridade Pública onde dispõe um núcleo de elementos que devem fazer parte da constituição de um sistema político de integridade e anticorrupção¹⁴³.

¹⁴³ OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.



Fonte 17 - Government at a glance 2017 (utilizando dados do World Gallup Poll)

Figura 17 - Confiança no governo nacional e percepção da corrupção no governo

Na Recomendação acima referida, foram comparados os níveis de confiança dos cidadãos no governo nacional do Estado a que pertencem bem como a sua percepção da corrupção nesse mesmo governo. Tendo em conta as conclusões retiradas através do gráfico acima disponibilizado, a Recomendação da OCDE decidiu alterar o foco das políticas de integridade ad hoc para uma abordagem baseada no risco, com ênfase no enraizamento de uma cultura de integridade na sociedade.



Fonte 18 - OECD Report Applying Behavioural Insights to Integrity Policies (2017)

Figura 18 - Os três pilares da recomendação da OCDE: Sistema, Cultura e Responsabilidade

Existem três pilares essenciais na recomendação da OCDE em apreço: Sistema, Cultura e Responsabilidade. Antes de mais, para que as políticas de integridade e anticorrupção sejam eficazes é necessário que exista uma demonstração ao mais alto nível político e de gestão pública que estão a fazer esforços no sentido de diminuir a corrupção e melhorarem a efetividade de valores culturais como a integridade. Essa estratégia poderá começar por esclarecer os cidadãos sobre quais são responsabilidades institucionais do Estado bem como estabelecer altos padrões de conduta para os funcionários públicos, reforçando assim a eficácia do sistema político de integridade e anticorrupção. Seguidamente, será necessário desenvolver uma abordagem estratégica para o sector público que se baseie em evidências comportamentais da sociedade em causa e diminua possíveis riscos que coloquem em causa a integridade do sistema político. No entanto, tal só será possível se existir uma promoção da cultura de integridade na sociedade, em parceria com o sector privado, a sociedade civil e os cidadãos, investindo para isso numa liderança com integridade de forma a demonstrar o compromisso do sector público, onde o mérito, o profissionalismo e a boa gestão dos recursos públicos são reconhecidos e encorajados. Será também importante tendo em conta este objetivo, criar uma cultura organizacional aberta dentro do sector público aberta às preocupações com a integridade, incorporando uma estrutura de controlo e gestão de riscos de forma a salvaguardar a integridade das instituições públicas. E consequentemente, garantir que esses sistemas de fiscalização fornecem uma resposta adequada para todas as suspeitas de violação dos padrões de integridade das instituições públicas pelos seus próprios funcionários, demonstrando aos seus cidadãos a imagem de um sistema responsável e transparente, influenciando estes a comportarem-se de igual forma no seu dia-a-dia.

Para que estes objetivos possam ser alcançados e concretizados, é recomendável que se utilizem estímulos (“nudges”), considerando que os seres humanos tendem a fazer escolhas irracionais e que a arquitetura da escolha pode ajudar a que as pessoas façam uma escolha melhor tendo em conta os seus próprios interesses¹⁴⁴.

¹⁴⁴ OCDE - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.

Tool	Typical application	Example
Default	Setting default in procedures	At the beginning of a new project each team member automatically receives a form to declare any conflict of interest
Reminders and framing	Moral messaging	"Remember, you should report and surrender the gifts you receive throughout the year. Show your honesty! Report your gift here."
	Personalised messaging	"Dear Tina, do not forget to take the ethics survey."
	Identity prime	"As a good police officer, you are committed to integrity..."
	Value prime	"Receiving gifts compromises your impartiality as a public official."
	Social prime	"96% of your colleagues have already submitted their asset declarations..."
Simplification and convenience	Reducing the number of steps in a process	Submission of asset declaration through the electronic system
	Chunking (remembering no more than 7 items at a time)	Group the paragraphs of the code of ethics
	Visualisation	Visual comparability of tenders in a graphic
	Colour priming	Use of a red button to submit a sensitive decision
	Convenience	Asking for the asset declaration at the same time as the tax filings are due.
Gaming	Lottery	"You have been selected..."
	Games, quizzes	... to participate in an ethics quiz on the elements of the Code of Ethics...
	Competitions	... players from each division compete...
	Micro-incentives	... and the winning division receives a delicious breakfast at the office"
Commitment device	Self-commitment	"I hereby declare that all information entered below in this online recruitment form will be truthful"
	Actionable dilemma training	Considering ethical dilemmas in advance and committing beforehand to handling them well (e.g. preparing a diplomatic response to a dinner invitation that one should not accept).

Fonte 19 - Inspired by (Sunstein, 2014[112]), as well as (European Commission, 2016[2]); (OECD, 2017[111]); (Van Bavel et al.,)

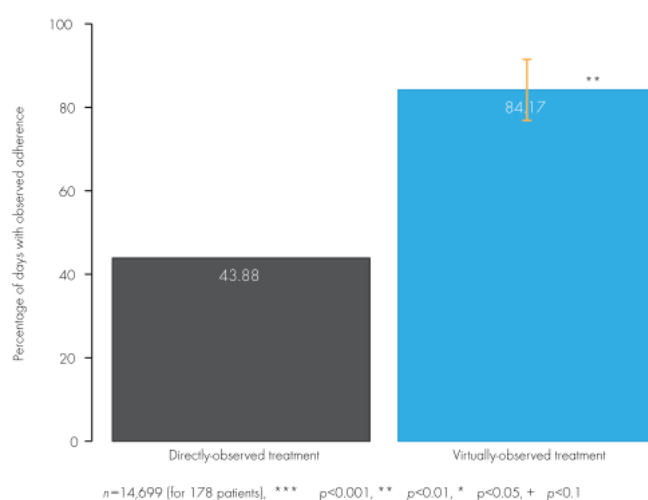
Figura 19 - Como a arquitetura da escolha pode mudar um sistema político de integridade e anticorrupção

O quadro acima demonstra alguns exemplos de como uma abordagem comportamental pode ser utilizada dentro de um sistema político de integridade e anticorrupção. Contudo, é necessário ter em atenção que a aplicação de estímulos comportamentais relativamente a situações em específico necessitam de ser adaptados ao contexto onde serão inseridos e à resposta que se pretende dar ao problema em causa. Como tal, o quadro e as respetivas abordagens supra identificadas servem apenas de ponto de partida para a criação e implementação de políticas mais eficazes, eficientes e sensíveis ao comportamento humano.

Também o relatório anual de 2017-2018 da “the Behavioural Insights Team” forneceu excelentes dados de como a aplicação de uma abordagem comportamental em políticas relacionadas com a saúde, a energia, a igualdade e diversidade, a educação, a criminalidade, a segurança, o ambiente, as finanças, etc.

Segundo o relatório anual de 2017-2018 em apreço, a tuberculose continua a ser uma das dez principais causas de morte no mundo, apesar de ser uma doença tratável desde que exista a toma diária de medicação sob supervisão de um médico ou enfermeiro (o

que por vezes é o principal entrave à erradicação desta doença)¹⁴⁵. A República da Moldávia tem uma das taxas mais altas de tubérculos multirresistente no mundo e segue o método denominado de “tratamento diretamente observado”. Em parceria com o programa de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, o Ministério da Saúde da República da Moldávia e de acordo com a lei de desenvolvimento criada para o efeito, a “Behavioural Insights Team” criou uma versão virtual do modelo de “tratamento diretamente observado”, onde os pacientes ao invés de se deslocarem até uma clínica ou um hospital, podem gravar um vídeo de si mesmos a tomarem os comprimidos em causa e submete-lo para um médico ou enfermeiro para verificação, de forma a incentivar as pessoas a concluírem o tratamento e a não largarem o mesmo após os primeiros sinais de recuperação.



Fonte 20 - The Behavioural Insights Team (Annual Update Report 2017-18)

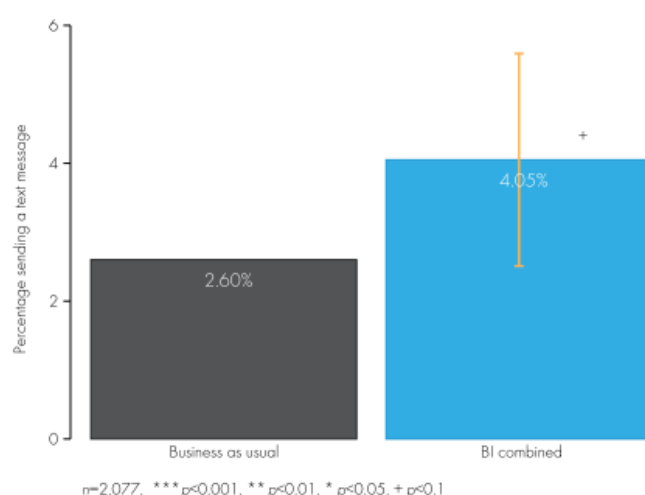
Figura 20 - Aderência dos doentes com tuberculose ao tratamento na República da Moldávia

Através de um pequeno ensaio que foi realizado após a criação e implementação do modelo de “tratamento diretamente observado” virtual, verificou-se um aumento significativo na adesão ao tratamento da tuberculose multirresistente: quando existia apenas o “tratamento diretamente observado” apenas 44% dos doentes aderiu ao tratamento, passando para cerca de 84% a adesão dos doentes na versão virtual do mesmo tratamento. Como podemos verificar através deste exemplo, um pequeno estímulo fez toda a diferença no comportamento das pessoas e aumentou as hipóteses de

¹⁴⁵ The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18. [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.

se recuperarem na totalidade deste problema de saúde. Provando, uma vez mais, como uma abordagem comportamental em determinadas políticas públicas pode ser eficaz.

Outro dos temas abordados neste relatório é a criação de uma estratégia que ajude pessoas que já cometeram algum tipo de delito criminal a começarem uma vida nova longe do crime. Uma das conclusões do relatório em apreço é que as pessoas se encontram mais esperançosas e motivadas em períodos de recomeço, como a data do seu aniversário ou do início de um novo ano¹⁴⁶. Como tal, a “Behavioural Insights Team” procurou se seria possível utilizar esse tipo de abordagem como forma de incentivar criminosos reincidentes a procurarem algum tipo de ajuda para mudarem o seu comportamento. Então, em parceria com a Polícia de West Midlands a organização “the Dawes Trust” (entidade que financia pesquisas de ponta na área da justiça criminal), foi pedido a pessoas que já tinham cometido algum tipo de delito criminal que escrevessem cartões de aniversário para criminosos reincidentes conhecidos por todos daquela região. Nestes cartões de aniversário eram colocadas mensagens de como tinham a hipótese de começar de novo longe do crime e incluíam o número de telefone dessas pessoas para o caso de necessitarem de apoio emocional. Posto isto, estes cartões foram enviados a cerca de dois mil e setenta e sete criminosos, de onde também constava um panfleto com detalhes sobre o apoio disponível a este tipo de infratores pelos serviços públicos.



Fonte 21 - The Behavioural Insights Team (Annual Update Report 2017-18)

Figura 21 – Resposta dos criminosos avaliados ao apoio disponibilizado

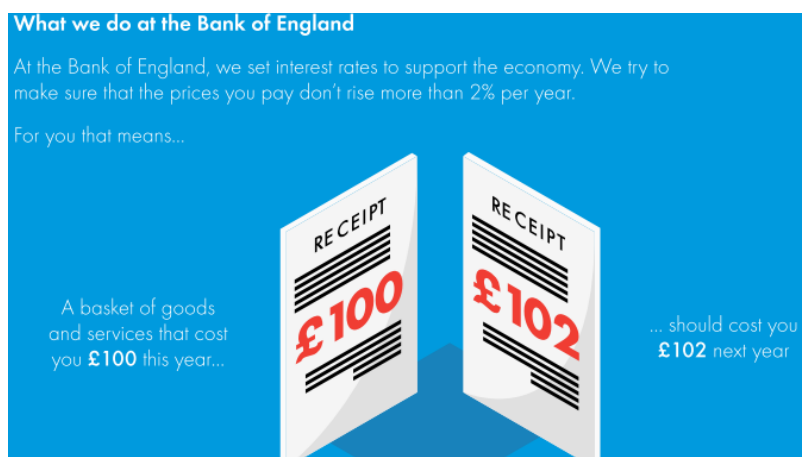
¹⁴⁶ The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18. [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.

Através do gráfico, concluímos que os criminosos que receberam aquela mensagem em cartões de aniversário eram cerca de 56% mais propensos a utilizarem a oferta de ajuda apresentada. Uma vez mais, fica patente de como um pequeno estímulo pode diminuir a propensão que determinadas pessoas têm para o crime.

Também a melhoria da compreensão pública da economia é um dos temas retratados e analisados no relatório. Segundo o relatório, é mais provável que as metas de inflação dos bancos centrais sejam mais eficazes se forem compreendidas e de certa forma credíveis, pelo Homem comum. Contudo, segundo os estudos realizados apenas um quarto da sociedade consegue identificar o correto intervalo para a inflação atual, mesmo quando são apresentadas apenas um restrito número de opções para escolher. Consequentemente, a má compreensão da política económica e a baixa confiança relativamente aos riscos inerentes às instituições económicas, minam a estabilidade económica e levam os consumidores e as empresas a tomar más decisões financeiras.

De forma a ajudar na resolução deste problema económico, a “Behavioural Insights Team” em parceria com o Banco de Inglaterra testaram uma nova metodologia que tinha como principal objetivo melhorar a compreensão do relatório de inflação trimestral do banco. Para tal, criaram quatro versões online do relatório de inflação trimestral e testaram-nas com os funcionários do banco¹⁴⁷. A versão que mais bem-sucedida chamava-se de “Resumo Relativo” e consistia em reestruturar as informações, de forma a tornar mais claras e transparentes as decisões tomadas pelo banco bem como a razão para terem tomado essa opção. Por outro lado, as informações que constam dessa versão são apresentadas de uma forma em que conteúdo das mesmas é adaptada ao dia-a-dia das pessoas, como por exemplo, explicam o que significa uma taxa de inflação de dois por cento tendo em conta o custo de um cabaz de bens no ano seguinte.

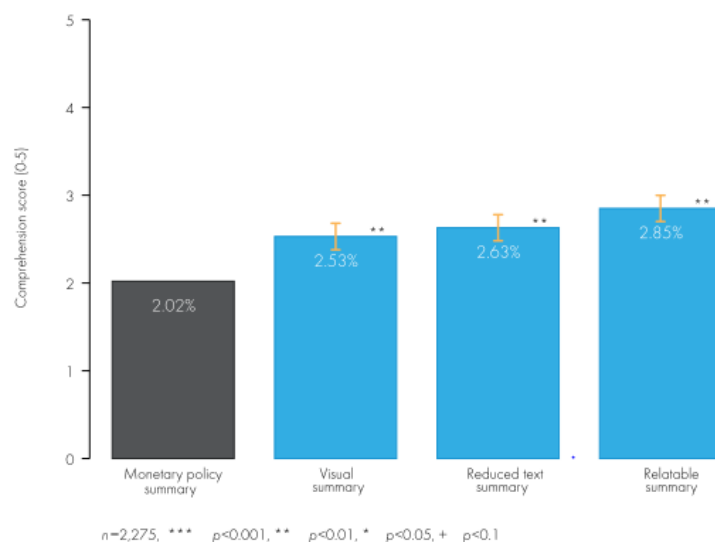
¹⁴⁷ The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18. [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.



Fonte 22 - The Behavioural Insights Team (Annual Update Report 2017-18)

Figura 22 - Resumo Relativo

Após a implementação desta versão online, constatou-se uma melhoria na compreensão do relatório de inflação trimestral do banco de cerca de 40% em comparação com o resumo da política monetária tradicional do banco e de 13% em comparação com o relatório o “resumo visual” existente do banco. Mas mais, o “resumo relativo” também melhorou a pontuação que os participantes deram em termos de confiabilidade em comparação com o resumo mais tradicional e foi o mais eficaz em termos de melhoria de compreensão em todo o Banco.



Fonte 23 - The Behavioural Insights Team (Annual Update Report 2017-18)

Figura 23 – Teste à compreensão pública da economia

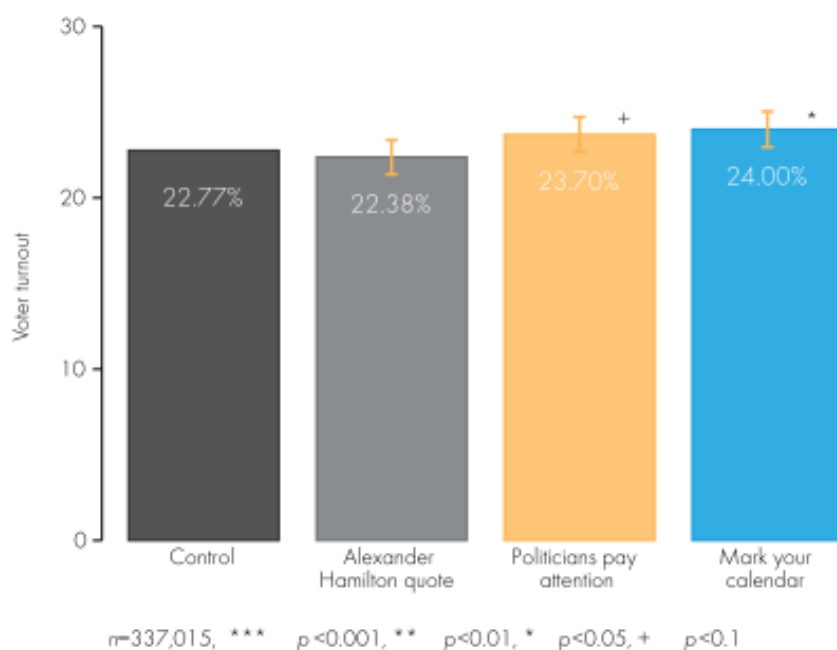
Esta experiência ajudou a que os Bancos Centrais deem cada vez mais importância à forma como comunicam e utilizem a comunicação como uma importante alavanca por

direito próprio. Através desta experiência ficou patente que testar antes de aplicar qualquer tipo de medida permanente permite que os bancos centrais descubram quais as soluções que são eficazes e que atingem os objetivos pretendidos. Podemos por fim concluir, que este pequeno passo pode ser o primeiro de muitos no sentido de uma melhor implementação das perspectivas comportamentais na política monetária e macroeconómica.

Outra importante questão abordada no relatório foi como criar um estímulo que incentivasse as pessoas a irem votar. A “Behavioural Insights Team” foi convidada a trabalhar com a divisão eleitoral da cidade de Denver (no Estado do Colorado) com o objetivo de criar uma estratégia que aumentasse o número de votantes a comparecerem às urnas nas eleições da cidade e do condado do ano de 2017¹⁴⁸. Como tal, foram testados três postais com mensagens diferentes para um pequeno grupo de habitantes de Denver que incluíam um bloco de post-it descartáveis com a inscrição “Eu votei” e que ao serem entregues aos seus familiares, amigos ou colegas serviriam como encorajamento a irem votar.

O primeiro postal continha uma mensagem que enfatizava a relação entre o indivíduo e a comunidade em geral, realçando a ligação entre o seu voto e a comunidade ser “ouvida” pelos decisores públicos sintetizada na frase “os políticos prestam atenção”. Já o segundo postal propunha que os seus destinatários agendassem no seu calendário pessoal a data em que iria haver as eleições. Por fim, no terceiro postal utilizaram a estratégia do “efeito do mensageiro” de forma a demonstrarem como o ato de votar é considerado normativamente um bom comportamento, tendo sido acrescentada ainda uma citação de Alexander Hamilton.

¹⁴⁸ The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18. [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.



Fonte 24 - The Behavioural Insights Team (Annual Update Report 2017-18)

Figura 24 – Impacto dos postais na decisão dos eleitores irem votar

Após esta experiência, concluiu-se que os postais são eficazes para impulsionarem o aumento do número de eleitores. O cartão com a citação de Alexander Hamilton não teve qualquer efeito sob o comportamento das pessoas, enquanto o postal que continha a frase os “políticos prestam atenção” fez aumentar o número de eleitores em 0,9 pontos percentuais e o postal que sugeria que as pessoas agendassem a data das eleições no seu calendário fez aumentar o número de eleitores em cerca de 1,2 pontos percentuais.

Os resultados obtidos são bastante positivos tendo em conta que se trata de uma campanha realizada numa única cidade e o único estímulo utilizado foi o envio de postais com mensagens de incentivo ao voto. Se essa mesma mensagem fosse ampliada e transmitida para todos os residentes da cidade de Denver, seria expectável que comparecem às urnas cerca de mais 4250 eleitores¹⁴⁹.

Após todas as análises, exemplos e experiências acima, podemos concluir que a aplicação de uma abordagem comportamental nas políticas públicas tem evidenciado resultados bastante positivos em diferentes áreas políticas, ficando patente que os diversos governos dos diferentes Estados têm vindo a aplicar progressivamente este tipo

¹⁴⁹ The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18. [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.

de abordagem nas suas políticas internas. Por outro lado, para além da aplicação de uma abordagem comportamental a certas áreas políticas solucionar alguns problemas, permite ainda que seja identificada razão de ser desse mesmo problema. Contudo, existe ainda um longo caminho por desbravar e muitas mais áreas onde a aplicação de uma abordagem comportamental pode ser eficaz.

4.4 Limites e Standards de Atuação

Tendo em conta as inúmeras possibilidades de aplicação da economia comportamental ao nível das políticas públicas, esta não pode continuar a ser vislumbrada como algo a ser aplicado apenas a curto prazo como se apenas de uma moda se tratasse. O relatório da OCDE aponta exatamente para este facto, existem muitas mais aplicações para a abordagem comportamental do que aquelas que são atualmente exploradas quer pelas instituições públicas quer pelos profissionais da área¹⁵⁰.

Posto isto, existe uma necessidade premente em se encontrarem princípios orientadores ou um conjunto de normas que definam e assegurem o uso contínuo de estímulos comportamentais, sem que isso conduza a situações de abuso ou a uma utilização antiética. No entanto, como pode ser analisado no relatório da OCDE, já existem algumas considerações a nível comportamental que são tidas em conta pelos decisores públicos que utilizam uma abordagem comportamental nas suas políticas.

Nesse sentido, os órgãos públicos podem optar por empregar uma estratégia para a aplicação de uma abordagem comportamental “mainstream”, ou seja, através de uma espécie de menu com iniciativas comportamentais padrão como forma de auxiliar a formulação e implementação de políticas. Contudo este tipo de estratégia carece que se façam experiências considerando diferentes tipos de abordagens comportamentais bem como a disponibilização de mais recursos humanos e técnicos.

No entanto, é possível elencarmos alguns princípios orientadores indispensáveis à aplicação de uma abordagem comportamental nas políticas públicas, para que esta não ultrapasse os limites éticos e recaia em situações de abuso de poder.

Para uma boa aplicação de estímulos comportamentais é necessário que existam dados que sejam os mais exatos possíveis. Por outro lado, a credibilidade da aplicação da

¹⁵⁰ OCDE (2017), Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World, OECD Publishing, Paris. [Consult. a 1 de Maio 2019]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

ciência comportamental depende da qualidade dos profissionais desta área bem como de dados que possam resistir ao escrutínio público¹⁵¹. Contudo não se podem confundir dados com evidências, pois apesar de os dados poderem ser bons e confiáveis é necessário confirmar a veracidade dos mesmos através de evidências práticas. Neste aspeto, as ciências comportamentais podem ajudar os órgãos públicos a aprimorarem os seus sistemas geradores de dados, aplicando para o efeito estratégias de tratamento e controlo que os mantenham sempre atuais de forma a não perderem utilidade. Para tal será essencial que os órgãos públicos façam experiências que abranjam uma proporção significativa da população, utilizando diferentes abordagens comportamentais para uma mesma questão de forma a obterem um resultado mais preciso dessa mesma experiência e da solução mais eficiente a ser aplicada.

Consequentemente e como forma de validação e garantia de que os resultados obtidos em determinada experiência são precisos, é importante replicar essa mesma experiência para que se verifique se os resultados são confiáveis. A replicação é importante não apenas para garantir que os resultados estão corretos num determinado contexto, mas também se podem ser replicados num contexto diferente daquele em que foi testado. É que o comportamento humano pode ser moldado por normas sociais e outros fatores que variam consoante os contextos e podem fazer com que uma intervenção que é eficaz num determinado contexto seja menos eficaz num outro contexto¹⁵².

Por outro lado, é preciso que os decisores públicos tenham em consideração que existem certas intervenções que apesar de resultarem para uma parte da população, não resultam para o seu todo. Principalmente nas abordagens comportamentais que impliquem a aplicação de estímulos que tenham por objetivo influenciar as pessoas a ter ou a evitar determinado comportamento, é necessário ter em atenção o contexto social e cultural onde serão inseridas. Tal como é necessário que exista um acompanhamento a curto e longo prazo das intervenções realizadas para que se obtenha um feedback dos efeitos que estas estão ou não a produzir, tendo em conta o objetivo para o qual as

¹⁵¹ OCDE - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

¹⁵² OCDE - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

mesmas foram aplicadas¹⁵³. Através deste tipo de controlo continuado é ainda possível verificar se existiram consequências inesperadas como resultado da mudança do comportamento das pessoas a quem aquela intervenção foi dirigida, bem como revelar outros problemas que requerem outro tipo de intervenção. Em suma, é necessário que este tipo de intervenções políticas, que procuram influenciar o comportamento humano, sejam monitorizadas e avaliadas recorrentemente.

É também de extrema importância que os decisores públicos publiquem relatórios regulares acerca da adequação ética da aplicação de uma abordagem comportamental a determinadas áreas políticas, tornando este processo muito mais claro e transparente aos olhos dos cidadãos. Esses relatórios devem fornecer certas informações aos cidadãos, como por exemplo, o estímulo (“nudge”) que utilizaram em determinada intervenção política e comportamental, o porquê da escolha desse estímulo, o objetivo dessa atuação e os resultados da mesma. Se tais informações forem disponibilizadas à sociedade, tal irá contribuir para que os cidadãos confiem que as instituições públicas têm credibilidade para aplicarem uma abordagem comportamental em matéria de políticas públicas. A propósito deste aspeto, acrescente-se, a título de exemplo, que o Reino Unido já publica este tipo de relatórios desde o ano de 2010 bem como a Behavioural Insights Team tem vindo a publicar anualmente relatórios igualmente sobre esta temática. Sendo de salutar que estes tipos de iniciativas incutem como a transparência é algo importante e a ser tido em conta por todos aqueles que aplicam uma abordagem comportamental às políticas públicas.

Por último, é ainda importante e necessário que os custos inerentes à aplicação de uma abordagem comportamental na elaboração de determinada política pública sejam divulgados pois têm sido evidenciadas algumas relutâncias por partes dos decisores públicos na sua divulgação. No entanto, esta avaliação de custos é essencial para que se possa avaliar os benefícios que uma abordagem comportamental pode trazer quando aplicada em certas áreas das políticas públicas¹⁵⁴. Realce-se, contudo, que tendo em

¹⁵³ OCDE - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 1 de Maio 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

¹⁵⁴ OCDE - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 1 de Maio 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.

conta os dados que têm vindo a ser publicitados quer pelos Estados quer por entidades que aplicam este tipo de abordagens, os custos da sua aplicação na elaboração e implementação dessas políticas são inexistentes ou muito diminutos.

5. Conclusão

Iniciámos este trabalho pela análise de três funções fundamentais do Estado: a função de afetação, a função de redistribuição e a função de estabilização. Procurámos também relacionar essas mesmas funções com a teoria da escolha pública. Seguidamente, através de uma pequena síntese, foi descrita de que forma os modelos de políticas públicas foram evoluindo e em que divergem uns dos outros.

No capítulo seguinte deste trabalho, comparámos a perspectiva da economia mais tradicional com a perspectiva da economia comportamental. A grande divergência entre uma e outra perspectiva centra-se no facto de a teoria da economia mais tradicional considerar que os seres humanos agem e decidem sempre de forma racional e a perspectiva da economia comportamental demonstrar e afirmar, através de exemplos do dia-a-dia, que os seres humanos são irracionais e tomam decisões irracionais. Neste capítulo foi ainda descrito e evidenciada a importância de uma boa arquitetura da escolha e um conjunto de princípios que devem ser seguidos na elaboração dessa mesma arquitetura da escolha.

Seguidamente, vislumbrámos algumas iniciativas que aplicaram a perspectiva comportamental em determinadas áreas das políticas públicas. Através dessas iniciativas foi possível concluir que através da aplicação de uma perspectiva comportamental na elaboração e implementação das políticas públicas é possível aumentar os índices de eficácia e eficiência dessas mesmas políticas. Os resultados obtidos nessas experiências permitiram concluir que quando determinada política pública cria determinado estímulo, tal terá como resultado uma modificação no comportamento das pessoas abrangidas por esse tipo de intervenção. Ou seja, os estímulos a implementar em cada tipo de política pública têm de ser enquadrados e elaborados tendo em conta o objetivo que aquela intervenção em concreto visa atingir e o público-alvo que irá ser influenciado por esse mesmo estímulo, a modificar o seu comportamento na direcção que é pretendida e que lhe será benéfica. Nesse sentido deveria ser lançado o desafio aos decisores públicos em geral que incorporassem a economia comportamental no ciclo das políticas públicas e transformarem esse desafio numa oportunidade para gerarem intervenções governamentais mais efectivas e eficientes nas mais diversas áreas da intervenção pública.

Podemos concluir a utilização de estímulos comportamentais pode ser uma parte importante das políticas públicas a adotar, nomeadamente em áreas como o ambiente, os direitos dos consumidores, a energia, a saúde e as telecomunicações. Neste sentido, têm de ser os decisores públicos e os reguladores a dar o primeiro passo na direção de ajudarem as pessoas a gerir a enorme complexidade que consiste o ato de decidir determinada questão. Esta ajuda passaria por obrigar algumas instituições públicas e privadas relacionadas com áreas como a banca, a energia e as telecomunicações a prestarem melhores informações (de forma mais simples, mas sem deixar de parte qualquer informação) e aumentarem os seus indices de transparência. Desta forma, as pessoas estariam mais informadas sobre aquilo que vão escolher e as possíveis consequências dessa mesma escolha.

Por outro lado, seria necessário um controlo efetivo deste tipo de medidas para que não fossem ultrapassados certos limites, nomeadamente a liberdade de escolha. O objetivo de intervir nas políticas públicas aplicando uma perspetiva comportamental é ajudar e influenciar, através de certos estímulos, o comportamento das pessoas de forma a que possam efetuar melhores escolhas e melhorem a sua qualidade de dia. Como tal, qualquer medida ou intervenção nas políticas públicas que imponha determinada escolha ou imponha determinada proibição não se compadece com a perspetiva comportamental que se pretende incorporar nas políticas públicas.

Em suma, a aplicação da perspetiva comportamental nas políticas públicas vislumbra-se bastante auspiciosa tendo em conta as experiências até à presente data realizadas quer por alguns Estados quer por algumas instituições de relevância internacional. Nos próximos anos será importante que os decisores despendam esforços em realizarem mais estudos acerca do comportamento das pessoas em relação a certas áreas das políticas públicas, para que possam retirar ilações dos resultados obtidos e conhecerem verdadeiramente os cidadãos que governam. E, em seguida, encontrarem um estímulo que seja capaz de influenciar e ajudar as pessoas a decidirem da melhor forma possível e de acordo com objetivo inicialmente planeado por aquela política pública.

6. Bibliografia

- **Akerlof, G.** - The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quartely Journal of Economics*. Vol. 84: n°. 4 (1970), p. 488-500.
- **Apud Linton, Ralph** – Science of Man in the world crisis (1945).
- **Arrow, K.** - Social Choice and Individual Values. New York: Chapman & Hall, 1951. [Consult. 31 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf>.
- **Baptista, Tatiana e Rezende, Mônica** - A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. Brasil: A ideia de Ciclo da Política Pública, 2011. P. 138-172. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: <http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>.
- **Based on information provided by the Australian Commission for Law Enforcement Integrity.** [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível em: www.aclei.gov.au/corruption-prevention/key-concepts/values-alignment.
- **Buchanan, J. e Tullock, G.** - The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy [Em linha]. Michigan: University of Michigan Press (2004). [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível em: http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf.
- **Buchanan, James e Musgrave, Richard** - Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. Foreword by Hans-Werner Sinn. Cambridge: MIT Press, 1999, p. 32-52. [Consult. 8 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: https://www.academia.edu/20954805/James_M._Buchanan_and_Richard_A._Musgrave_Public_Finance_and_Public_Choice_Two_Contrasting_Visions_of_the_State.
- **Caldas, Ricardo Wahrendorff (coord.)** - Políticas Públicas: Conceitos e Práticas, Série Políticas Públicas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. N°. 7. [Consult. 6 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf>.
- **Capella, Ana Cláudia N.** - Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (online),

2006. Nº. 61, p. 25-52. [Consult. 24 de Março 2019]. Disponível na internet: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>.

- **Capucha, Luís, et al.** - Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. Sociologia, Problemas e Práticas [Em linha]. V.22 (1996), p. 9-27. [Consult. 10 de Fevereiro 2019]. Disponível na internet: <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/18/176.pdf>.

- **Carvalho, José Eduardo** – Neuroeconomia – Ensaio sobre a sociobiologia do comportamento. Lisboa: Sílabo, 2009. ISBN 978-972-618-527-7.

- **Cohen, Michael, James G. March, e Johan P. Olse** - A garbage can model of organizational Choice. Cornell: Administrative Science Quarterly, 1972. Vol. 17, nº. 1, p. 1-25. [Consult. 2 de Março 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/235616360_A_Garbage_Can_Model_of_Orga_nization_Choice.

- **Cruz, José Neves** - Economia e Política: Uma abordagem dialética da escolha pública. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1583-0.

- **Draelants, Hugues, e Christian Maroy** - A Survey of Public Policy Analysis. In Literature Review (part 1): Knowledge and Policy in Education and Health Sectors, 2007. [Consult. 20 de Março 2019]. Disponível na internet: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants_maroy1.eng.pdf.

- **Duarte, Alexandra** - Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015.

- **Dye, Thomas R.** - Understanding Public Policy. 13ª ed. Londres: Longman and Pearson Education, 2011.

- **Easton, David** - A Systems Analysis of Political Life. Chicago: University of Chicago Press, 1979. ISBN 978-022-61-8016-8.

- **European Comission** - Behavioural Insights Applied to Policy. Bruxelas: 2016. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016>.

- **Ferejonh, John & Pasquino, Pasquale** - A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. Brasil: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2001. Vol.16, n. °45.
- **Frank, Robert** – Microeconomia e Comportamento. 3ª ed. Lisboa: McGraw-Hill de Portugal, 1997. ISBN 972-8298-72-2.
- **Frey, Klaus** - Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, 2000. Nº. 21, p. 211-259. [Consult. 20 de Fevereiro 2019]. Disponível na internet: <http://www.pgdef.ufpr.br/KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>
- **Gelinski, Carmen Rosario Ortiz, e Erni José Seibel** - Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, 2008. Vol. 42, nº.s 1-2, p. 227-240.
- **Gilovich, Thomas; Griffin, Dale** - Heuristics and Biases: Then and Now. In Heuristics and Biases - The Psychology of Intuitive Judgment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. ISBN 0-521-79260-6, p.1-12.
- **Grupo Banco Mundial** - Relatório Principal do Grupo Banco Mundial. Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>.
- **Hansen, Pelle G. and Jespersen, Andreas M.** - Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. European Journal of Risk Regulation, 2013. Nº. 1, p.3-28. [Consult. 20 de Abril de 2019]. Disponível na internet: <https://ssrn.com/abstract=2555337>.
- **Hill, Michael** - The Public Policy Process. 5ª ed. Nova Iorque: Longman, Pearson Education, 2009. ISBN 978-140-58-7352-3.
- **Hume, D.** - Of Public Credit. In Essays, Moral, Political and Literary. 1º ed. London: 1882. Vol. I.

- **Jann, Kai, e Kai, Wegrich** - Theories of the policy cycle. In Frank Fischer et al. - Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, Harrisburg, PA: CRC Press, 2013. P. 43-62.
- **Jenkins, Bill** - Policy analysis: models and approaches. In Michael Hill - The Policy Process: A Reader, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheal. P. 34-44.
- **Jenkins, Williams I.** - Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. Chicago: American Journal of Sociology, 1980. Vol. 85, nº. 5. ISBN 978-031-26-1998-7.
- **Keyne, J.** - The General Theory of Employment, Interest and Money. Adelaide: The University of Adelaide Library, 2003. [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível na internet:
<https://cas2.umkc.edu/economics/people/facultypages/kregel/courses/econ645/winter2011/generaltheory.pdf>.
- **Kingdon, John** - Agendas: Alternatives and Public Policies. 2ª ed. Nova Iorque: Longman, 2003.
- **Kraft, Michael E., e Scott Furlong** - Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives. 3ª ed. Washington DC: CQ Press, 2010.
- **Likert, Rensis** - Human Organization: Its Management and Value (1967).
- **Lucas, Robert** - Econometric Policy Evaluation: A Critique. Journal of Monetary Economics: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1976. Vol. 1, p. 19-46. [Consult. 31 de Dezembro 2018]. Disponível na internet:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167223176800036>.
- **Luppe, Marcos; Angelo, Cláudio** – As decisões de consumo e a heurística da ancoragem: uma análise da racionalidade do processo de escolha. Revista de Administração Mackenzie. ISSN 1678-6971. 11:6 (2010) 81-106.
- **Mac Crorie, Benedita** – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. Portugal: Almedina, 2012. ISBN 978-989-97970-0-0
- **Milton Friedman** – Capitalismo e Liberdade. Coimbra: Actual Editora, 2014. ISBN 978-9-89-694080-5.

- **Monteiro, Jorge Vianna** - O processo decisório de política. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea de políticas públicas, vol. 1, p. 269-288. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1258/1/cppv1_0402_monteiro.pdf.
- **Moritz, Gilberto; Pereira, Maurício** – Processo Decisório. [Em linha] 2006. [Consult. 7 de Abril 2019]. Disponível na internet: http://www.uapi.ufpi.br/conteudo/disciplinas/pro_dec/download/Processo_Decisorio_final_18_12_06.pdf].
- **Musgrave, R.** - The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.
- **Neves, João** – Nobel da Economia: as três primeiras décadas. Cascais: Principia, 1998. ISBN 972-8500-03-3.
- **OCDE** - Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris, OCDE Publishing, 2017. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>.
- **OCDE** - Behavioural Insights and the new approaches to policy design. Paris: OCDE Publishing, 2015. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.
- **OCDE** - Foreword, in Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OCDE Publishing, 2018. [Consult. a 27 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm>.
- **OCDE** - Regulatory policy behavioural economics. OCDE Publishing, 2014. [Consult. 25 de Abril 2019]. Disponível na internet: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-behavioural-economics_9789264207851-en.
- **OCDE** - Use of Behavioural Insights in Consumer Policy. OCDE Publishing: Directorate for Science, Technology and Innovation Committee on Consumer Policy – DSTI/CP, 2016.

- **Paiva, Fabiana** - O processo de decisão sob a perspectiva da economia comportamental e da neurociência. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, março de 2013.
- **Patrício, Miguel** - Racionalidade económica e virtude: conciliação divergência. Lisboa (FDUL/CIDP): Encontro de economia comportamental, 2017. Ano 3, nº6. p. 303-320.
- **Pereira, A.L.P & Brazzale, F.B.** - Paternalismo estatal, autonomia e estatuto da pessoa com deficiência. Fortaleza: Pensar, revista de ciências jurídicas, 2017. Vol.22, nº. 1, p. 3-33.
- **Peterson, Richard** – Affect and Financial Decision-Making: How Neuroscience Can Inform Market Participants. The journal of Behavioral Finance. ISSN 1542-7560. 8:2 (2007) 13099-13104.
- **Pigou, A.** - A Study in Public Finance. 3ª ed. Cambridge: Read Books, 2008. ISBN 144-372-276-6.
- **Pinto, Isabela Cardoso de Matos** - Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. Universidade Católica de Salvador e Universidade Federal da Bahia: Revista Políticas Públicas, 2008. Vol.12, nº.1, p. 27-36. [Consult. 24 de Março 2019]. Disponível na internet: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>.
- **Ramiro, T. & Fernandez, R.** - O nudge na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas. São Paulo: Universidade Federal do ABC, 2017. P. 1-18.
- **Rawls, J.** - A Theory of Justice [Em linha]. Rev. Ed. Cambridge: Harvard University Press (1999). ISBN 0-674-00077-3. [Consult. 24 de Dezembro 2018]. Disponível em: http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_3641.pdf.
- **Rizzo, Mario J. e Whitman, Douglas Glen** - The knowledge problema of new paternalismo. In Law & Economics Research Paper Series: Working Paper, 2009. Nºs. 8-60, p.22.

- **Rocha, Armando; Rocha, Fábio** – Neuroeconomia e processo decisório. Rio de Janeiro: LTC, 2011. ISBN 978-85-216-0984-1.
- **Rocha, Bruno & Galuppo, Marcelo** – Paternalismo Libertário no Estado de Democrático de Direito. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2016. Vol. 53, nº210, p.135-148.
- **Sabatier, Paul A. (org.)** - Theories of the Policy Process. 2.^a ed. Califórnia: University of California, 2007. ISBN 978-0-8133-4359-4.
- **Salisbury, Robert H.** - The analysis of public policy: a search for theories and roles. Public Policy: The Essential Readings. New Jersey, Prentice Hall, 1995. P. 34-37.
- **Samuelson, P.** - Diagrammatic Exposition of Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics. The MIT Press. Vol. 37: nº.4 (1955), p. 350-356.
- **Samuelson, P.** - The Puré Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics. The MIT Press. Vol.36: nº. 4 (1954), p. 387-389.
- **Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete** - Introdução à teoria da política pública. 1^a ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, p. 21-42. [Consult. 6 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/261021848_Introducao_a_teorica_da_politica_publica.
- **Smith, Adam** - An Inquiry into the Wealth os Nations. Lisboa: Tradução efetuada pela Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- **Souza, Celina** - Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. Ano 8, nº.5 (julho/dezembro 2006), p. 20-45.
- **Stigler, G.** - The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2007. Vol.2, p. 3-21.
- **Stuart Mill, John** - Principles of Political Economy [Em linha]. 2^a ed. New York: D. Appleton and Company, 2009. [Consult. 8 de Dezembro 2018]. Disponível na internet: <https://eet.pixelonline.org/files/etranslation/original/Mill,%20Principles%20of%20Political%20Economy.pdf>.

- **Subirats, Joan** - Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006. Colectânea de políticas públicas, vol. 1, p. 21-42. [Consult. 20 de Janeiro 2019]. Disponível na internet: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1256/1/cppv1_0301_subirats.pdf.
- **THEODOULOU, Stella Z.** - How public policy is made. Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. P. 86-96.
- **Thaler, Richard & Sunstein, Cass** - Nudge: um pequeno empurrão: 1ª. ed. Portugal: lua de papel, 2018. ISBN 978-989-23-4108-8.
- **The Behavioural Insights Team: Annual Update Report 2017-18.** [Consult. a 28 de Abril 2019]. Disponível na internet: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>.
- **Theodoulou, Stella Z., e Matthew A. Cahn. (orgs.)** - Public Policy: The Essential Readings. 2ª ed.: Pearson, 2012. ISBN: 978-020-58-5633-6.
- **True, James L., Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner** - Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (org.) - Theories of the Policy Process. 2ª ed. CO: Westview Press, 2007. P. 293-319.
- **Varian, Hal** – Microeconomia Intermédia: Uma abordagem moderna. 8ª ed. Lisboa: Verlag Dashofer, 2010. ISBN 978-989-642-080-2.
- **Weible, Christopher M., Tanya Heikkila, Peter DeLeon, e Paul A. Sabatier** - Understanding and influencing the policy process. Springer: Policy Science, 2012. Vol.45, nº. 1, p. 1-21.
- **Wicksell, K.** – Perspectiva histórica del pensamiento económico. Spain: Iberian Journal of the History of Economic Thought, 2016. Vol. 3: nº. 1, p. 27-41.